



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

Exercícios 2022 e 2023

Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Previdência Social**

Unidade Auditada: **Instituto Nacional do Seguro Social**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório Preliminar de Avaliação: **1304683**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de avaliar o novo processo de comprovação de vida dos beneficiários da Autarquia, instituído por meio da Portaria MTP nº 220 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408, ambas de 02.02.2022, e disciplinado por meio da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103, de 25.06.2023.

Buscou-se avaliar, no âmbito do novo processo de prova de vida, a adequação dos normativos e dos sistemas utilizados pelo INSS; a suficiência das providências adotadas para recebimento de bases de dados a serem utilizadas no processo; a adequação dos mecanismos existentes para realização de eventuais notificações a beneficiários e de Pesquisa Externa (quando houver necessidade de realizar a prova de vida de maneira presencial); a adequação dos procedimentos de bloqueio de benefícios por ausência de comprovação de vida; e a existência de metas e indicadores para monitoramento do processo.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em razão da relevância social, considerando a mudança de paradigma proposta, de que a comprovação em questão esteja sob a responsabilidade do INSS e não requeira o deslocamento do segurado para o cumprimento de procedimentos de prova de vida; da materialidade dos pagamentos de benefícios previdenciários efetuados pelo INSS, com um orçamento, em 2022, de mais de R\$ 780 bilhões, alcançando cerca de 32 milhões de beneficiários; assim como em razão da criticidade relacionada, haja vista a suspensão do processo de prova de vida e dos bloqueios dos pagamentos de benefícios, em decorrência de não comprovação de vida, por um período total de três anos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que há dissonância entre as normas que disciplinam o novo fluxo de comprovação de vida e a Lei nº 8.212/1991 e que a atuação do INSS foi ineficaz em relação ao planejamento e ao início da execução do novo processo de prova de vida, caracterizada, especialmente, pela morosidade no desenvolvimento dos sistemas de suporte e no acesso a bases de dados externas ao INSS, aspectos estruturantes para sua realização, cuja implementação estava prevista para ocorrer até 31.12.2022. Ainda, verificou-se que não há adequada normatização das regras para cálculo das pontuações necessárias para a comprovação de vida do beneficiário, tampouco a definição de metas, de indicadores ou de estudos de custos para o novo processo de prova de vida.

Quanto às etapas de notificação, de Pesquisa Externa e de bloqueio de benefícios, verificou-se que também carecem de normatização e de procedimentos detalhados, tais como prazos, fluxos e responsáveis, e que há riscos associados à eficácia dessas etapas, em decorrência da



ausência de rotina de atualização dos dados cadastrais dos beneficiários.

Assim, recomendou-se ao INSS aprimorar o planejamento e a operacionalização do novo processo de prova de vida, especialmente em relação aos sistemas de suporte, às tratativas para obtenção de bases de dados externas e à normatização de etapas e procedimentos relevantes. Recomendou-se, ainda, a elaboração de estudo que contemple os custos vinculados à nova sistemática de prova de vida.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

API – *Application Programming Interface*

CGU – Controladoria-Geral da União

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CPF – Cadastro de Pessoa Física

Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

Denatran – Departamento Nacional de Trânsito

DIGOV – Diretoria de Governança do INSS

DIRBEN – Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS

eSocial – Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GERID – Sistema de Gerenciamento de Identidade e Acesso

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LAI – Lei de Acesso à Informação

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados

MP – Medida Provisória

MPS – Ministério da Previdência Social

MTP – Ministério do Trabalho e Previdência

PSIP – Política de Segurança da Informação e Privacidade

RIPD – Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais

SAT – Sistema de Atendimento do INSS

SGPI – Sistema de Gestão da Privacidade

SIBE – Sistema Integrado de Benefícios

SIBE-PU – Sistema Integrado de Benefícios – Módulo Administrativo

SIRC – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

SIRIS – Sistema de Registro de Interações Sociais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UF – Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	13
1. Dissonância entre as normas infralegais que disciplinam a comprovação de vida dos beneficiários do INSS e o disposto no § 8º do art. 69 da Lei nº 8.212/1991.	13
2. Suspensão do processo de prova de vida e dos bloqueios dos pagamentos por um período total de três anos, com vedação à possibilidade de convocar o beneficiário para realizá-la de maneira presencial.	16
3. Oportunidade de melhoria em relação à definição do ciclo de comprovação de vida. Ausência de estudos que demonstrem os custos da nova forma de prova de vida.	17
4. Insuficiência de bases de dados para operacionalização do novo processo de prova de vida.	19
5. Atuação ineficaz do INSS para o efetivo início do novo processo de prova de vida, com morosidade no planejamento e no desenvolvimento dos sistemas de suporte.	21
6. Fragilidades em relação à definição das regras para cálculo das pontuações para comprovação de vida do beneficiário e ausência de monitoramento da qualidade dos dados utilizados para definição do <i>score</i> .	25
7. Inexistência de estudos ou de documentos que embasem a definição das informações mínimas necessárias que devem constar nas bases de dados a serem utilizadas para realização da comprovação de vida.	29
8. Oportunidade de melhorias em relação à segurança e à proteção de dados pessoais referente aos sistemas de suporte ao novo modelo de prova de vida.	31
9. Os mecanismos de notificação dos beneficiários e de realização de Pesquisa Externa estão previstos em normativos sem o devido detalhamento operacional.	34
10. Riscos associados à eficácia das etapas de notificação e de Pesquisa Externa no âmbito do novo processo de prova de vida em decorrência de eventual desatualização dos dados cadastrais dos beneficiários no CNIS.	36
11. Ausência de definição de procedimentos, fluxos, responsabilidades e controles para permitir o correto e tempestivo bloqueio, suspensão ou cessação de benefícios por ausência de comprovação de vida.	38
12. Inexistência de metas e de indicadores para acompanhamento e aferição do processo de prova de vida.	39
RECOMENDAÇÕES	41

CONCLUSÃO	44
ANEXOS	46
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	46

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta o resultado da avaliação acerca do novo processo de prova de vida realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instituído a partir da publicação da Portaria MTP nº 220, de 02.02.2022, e da Portaria PRES/INSS nº 1.408, de 02.02.2022.

A Lei nº 8.212, de 24.07.1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, estabelece no art. 69 que o INSS manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais, sendo que o § 8º estabelece que o beneficiário realizará anualmente a comprovação de vida, preferencialmente por meio de atendimento eletrônico com uso de biometria, ou outro meio definido que assegure a identificação inequívoca do beneficiário, implementado pelas instituições financeiras pagadoras dos benefícios (Redação dada pela Lei nº 14.199, de 02.09.2021).

Dessa forma, a comprovação de vida pode ser entendida como um processo realizado pelo INSS com o intuito de dar conformidade aos pagamentos efetuados pela Autarquia, de modo a evitar erros e fraudes na manutenção de benefícios vinculados a pessoas falecidas e, consequentemente, pagamentos indevidos.

O processo, antes da alteração normativa, era realizado por meio do comparecimento presencial do beneficiário a uma instituição financeira pagadora de benefícios do INSS ou a uma Agência da Previdência Social. Contudo, a partir de fevereiro/2022, foram definidas mudanças, disciplinando que a comprovação de vida será realizada pelo INSS por meio de consultas a atos registrados em bases de dados governamentais, sendo vedada à Autarquia a exigência de comprovação presencial de vida quando essa implicar no deslocamento dos beneficiários de suas residências a unidades do INSS ou a instituição financeira pagadora do benefício.

Assim, para a realização do novo processo de prova de vida, foram identificados, pela equipe de auditoria, a partir dos normativos relacionados e das reuniões realizadas com os gestores, cinco objetivos principais desse novo processo, a saber:

- 1) Efetuar a prova de vida por meio de interações registradas em bases de dados, evitando o deslocamento dos beneficiários para unidades de atendimento da Autarquia ou para instituições financeiras pagadoras dos benefícios;
- 2) Notificar o beneficiário para realizar a comprovação de vida, preferencialmente por meio eletrônico e utilizando biometria, quando não for possível efetuar a prova de vida por meio de interações registradas em bases de dados;
- 3) Realizar a comprovação de vida por meio do deslocamento de servidores do INSS ou de parceiros até a residência do beneficiário (Pesquisa Externa), quando não for possível efetuar a prova de vida por meio de interações registradas em bases de dados ou, após notificação, por meio eletrônico;
- 4) Realizar o bloqueio, a suspensão e a cessação de benefícios quando não for comprovada a vida do beneficiário; e
- 5) Realizar gestão do processo de prova de vida no âmbito do INSS.

Ressalta-se que, em decorrência da definição dessas novas regras, o processo de comprovação de vida foi suspenso durante o ano de 2022, por meio da Portaria MTP nº 220/2022. Ao considerar a suspensão ocorrida entre março/2020 e dezembro/2021, devido à pandemia de Covid-19, o procedimento de prova de vida e o correspondente bloqueio dos pagamentos permaneceram suspensos por um período total de cerca de três anos.

Nesse contexto, a definição do escopo da auditoria foi baseada na análise de riscos em relação aos objetivos supracitados, na possibilidade de contribuição para a implementação do novo processo de prova de vida e nas informações disponíveis para análise, tendo em vista que o referido processo ainda está sendo normatizado e implementado, em que pese o fato de que o prazo de implementação previsto, 31.12.2022, tenha expirado.

Inicialmente, é apresentado um panorama das mudanças ocorridas no processo de prova de vida. Na sequência, buscou-se avaliar a adequação das normas e dos sistemas utilizados pelo INSS para o novo processo de comprovação de vida; a suficiência das providências adotadas para recebimento de bases de dados a serem utilizadas nesse processo e dos mecanismos existentes para realização de eventuais notificações a beneficiários e de Pesquisa Externa, quando houver necessidade de realizar a prova de vida de maneira presencial; a adequação dos procedimentos, dos fluxos, dos prazos, das responsabilidades e dos controles para permitir o correto e tempestivo bloqueio, suspensão ou cessação de benefícios por ausência de comprovação de vida; e a adequação das metas e dos indicadores definidos para monitoramento da eficácia e da eficiência do novo processo de prova de vida.

Considerando, em especial, que o novo processo de comprovação de vida ainda está em implantação, não foram avaliados o armazenamento, a migração, a carga dos dados e os controles de acesso aos sistemas, a comprovação de vida realizada por meio de procuração ou representação legal, a possibilidade de fraudes nas validações eletrônicas, a eficácia das notificações e da Pesquisa Externa e a possibilidade de reativação de benefícios sem a devida comprovação de vida. Ainda, em função do estágio de implantação do novo fluxo de prova de vida, não foi possível a realização de testes analíticos para verificar o adequado funcionamento dos sistemas.

As análises que subsidiaram a auditoria foram realizadas no período de 07.09.2022 a 31.05.2023, tendo como Unidade Auditada o INSS e abrangendo o período analisado de janeiro/2022 a março/2023. No decorrer dos trabalhos, foram emitidas Solicitações de Auditoria à referida Autarquia, com requerimento de documentos e de informações relacionados ao escopo do trabalho.

Contextualização da Prova de Vida

O processo de prova de vida sofreu importantes mudanças a partir do ano de 2022, por meio da publicação da Portaria MTP nº 220/2022 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022 (alterada pela Portaria PRES/INSS nº 1.552, de 24.01.2023), as quais definiram que o referido processo fosse realizado de maneira proativa pelo INSS, de forma diversa do procedimento definido na Lei nº 8.212/1991, art. 69, § 8º. Por conseguinte, por meio da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103, de 25.01.2023, a Autarquia disciplinou os atos complementares para operacionalização das rotinas para comprovação de vida.

Ainda, com a Publicação da Portaria MTP nº 220/2022, restou vedada ao INSS a exigência de comprovação de vida pelo beneficiário de forma presencial, quando esta implicar em seu deslocamento a unidades do INSS ou a instituições financeiras pagadoras de benefícios.

Dessa forma, o novo processo de comprovação de vida, que se iniciou em janeiro/2023, considerando que esteve suspenso entre março/2020 e dezembro/2021 (em decorrência da pandemia de Covid-19) e no ano de 2022 (em decorrência da Portaria MTP nº 220/2022), deve ser realizado da seguinte maneira:

i) Por meio de consultas a atos registrados em bases de dados próprias da Autarquia ou de outros órgãos, mantidas ou administradas por órgãos públicos federais, estaduais, municipais ou privados, nos dez meses posteriores ao aniversário do beneficiário. O art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, alterado pela Portaria PRES/INSS nº 1.552/2023, define que poderão ser considerados válidos como prova de vida realizada, dentre outros, os seguintes atos, meios, informações ou bases de dados:

I - acesso ao aplicativo Meu INSS com o selo ouro ou outros aplicativos e sistemas dos órgãos e entidades públicas que possuam certificação e controle de acesso, no Brasil ou no exterior;

II - realização de empréstimo consignado, efetuado por reconhecimento biométrico;

III - atendimento:

a) presencial nas Agências do INSS ou por reconhecimento biométrico nas entidades ou instituições parceiras;

b) de perícia médica, por telemedicina ou presencial; e

c) no sistema público de saúde ou na rede conveniada;

IV - vacinação;

V - cadastro ou recadastramento nos órgãos de trânsito ou segurança pública;

VI - atualizações no CadÚnico, somente quando for efetuada pelo responsável pelo Grupo;

VII - votação nas eleições;

VIII - emissão/renovação de:

a) Passaporte;

b) Carteira de Motorista;

c) Carteira de Trabalho;

d) Alistamento Militar;

e) Carteira de Identidade; ou

f) outros documentos oficiais que necessitem da presença física do usuário ou reconhecimento biométrico;

IX - recebimento do pagamento de benefício com reconhecimento biométrico; e

X - declaração de Imposto de Renda, como titular ou dependente.

ii) Nos casos em que não se mostrar possível a realização da comprovação de vida na forma prevista anteriormente, o INSS notificará o beneficiário, comunicando que deverá realizar interação, no prazo de sessenta dias, preferencialmente por atendimento eletrônico e utilizando biometria ou outro meio dentre os citados nos incisos do art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022; e

iii) Excepcionalmente, quando houver a necessidade de realizar a prova de vida de maneira presencial, caso a supracitada notificação seja ineficaz, o INSS deverá prover os meios para que seja realizada sem a necessidade de deslocamento do beneficiário de sua própria

residência, utilizando, para tanto, seus servidores ou entidades conveniadas e parceiras, bem como as instituições financeiras pagadoras de benefícios, procedimento esse denominado de Pesquisa Externa¹.

Para validar as interações como comprovação de vida, o INSS está estruturando uma sistemática de banco de pontuação (cálculo de *score*). Para tanto, deverão ser atribuídas valorações (crédito) às interações realizadas pelos beneficiários nas bases de dados supracitadas, de acordo com a definição de integridade do dado obtido, a ser estabelecida pela Autarquia, as quais serão somadas e constituirão uma pontuação que, se atingir o valor mínimo definido pelo INSS, será considerada apta para validar que o beneficiário está vivo e para que o pagamento do benefício não seja suspenso, conforme estabelecido pelo art. 5º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023.

O ciclo para realização da comprovação de vida por meio de consultas a interações registradas em bases de dados é de dez meses, contados a partir do aniversário do beneficiário. Soma-se a esse período, caso haja necessidade, o tempo para notificação do beneficiário (prazo não normatizado pelo INSS e que irá ocorrer de forma automática ao final dos dez meses supracitados); mais sessenta dias, a partir da notificação, para que o beneficiário realize interações que possam comprovar vida; além dos prazos de demanda e de realização de Pesquisa Externa, os quais também não foram disciplinados pela Autarquia. Somente após a conclusão da etapa da Pesquisa Externa (quando essa for realizada e não tenha sido possível comprovar vida ou quando não for possível realizá-la) poderá haver o bloqueio de benefícios, cujo prazo para sua realização também não foi disciplinado pelo INSS. Ainda, após trinta dias do bloqueio do crédito, o sistema de suporte ao processo de prova de vida deverá suspender o benefício automaticamente pelo motivo “Impossibilidade de realização do recenseamento” e, após seis meses da suspensão, deverá cessá-lo. Logo, o ciclo completo da prova de vida, desde a data de aniversário do beneficiário até o eventual bloqueio de benefícios, caso não seja comprovada vida em nenhuma das etapas estabelecidas pelo INSS, pode se estender por mais de doze meses.

Cabe consignar que a nova forma de comprovação de vida não impede a sua realização voluntária pelo beneficiário na rede pagadora de benefícios, nem configura possibilidade de recusa de realização do procedimento pela instituição financeira.

Considerando a contextualização acerca do novo processo de prova de vida, serão apresentados, na sequência, os resultados das análises realizadas, destacando que, em outubro/2022, foi encaminhada a Nota de Auditoria² nº 1304683/01, de 31.10.2022, ao então

¹ A Pesquisa Externa é uma atividade do INSS, atualmente prevista na Portaria DIRBEN/INSS nº 993, de 28.03.2022, não específica do processo de comprovação de vida, realizada junto a beneficiários, empresas, órgãos públicos, entidades representativas de classe, cartórios e demais entidades e profissionais credenciados, necessária para a atualização do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos, bem como para o desempenho das atividades de serviço social, perícias médicas, habilitação e reabilitação profissional, e, ainda, acompanhamento da execução dos contratos com as instituições financeiras pagadoras de benefícios.

² Nota de Auditoria consiste em instrumento de auditoria que, dentre outras possibilidades, permite a emissão de recomendações, no decorrer dos exames, para situações que demandem a adoção de providências tempestivas.

Ministério do Trabalho e Previdência (MTP)³ e ao INSS, responsáveis pela mudança da sistemática do referido processo, tratando dos itens 2, 3 e 4 deste Relatório, que, em virtude de sua relevância, requeriam medidas de saneamento tempestivas.

³ Sucedido pelo Ministério da Previdência Social (MPS), a partir da edição da Medida Provisória nº 1.154, de 01.01.2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Dissonância entre as normas infralegais que disciplinam a comprovação de vida dos beneficiários do INSS e o disposto no § 8º do art. 69 da Lei nº 8.212/1991.

No âmbito do programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios, instituído pela Lei nº 8.212/1991, foi estabelecido o procedimento de comprovação de vida com o objetivo de evitar fraudes e pagamentos indevidos.

Considerando a necessidade de facilitar o atendimento aos beneficiários da Previdência Social, bem como de aprimorar o controle dos pagamentos pelas instituições financeiras, o INSS regulamentou, por meio da Resolução INSS nº 141, de 02.03.2011, a comprovação de vida do segurado junto a essas instituições.

Assim, a partir de 2011, os beneficiários do INSS passaram a realizar, anualmente, a prova de vida nas instituições financeiras mediante validação realizada por funcionário ou por sistema biométrico em equipamento de autoatendimento, a fim de comprovar sua identidade, conforme disposto na referida Resolução.

Em 2019, tendo em vista a materialidade dos gastos previdenciários e a necessidade de adoção de medidas para redução e racionalização das despesas públicas, promulgou-se a Medida Provisória (MP) nº 871, de 18.01.2019, convertida na Lei nº 13.846, de 18.06.2019, que promoveu alterações na legislação da Previdência Social, entre elas na Lei nº 8.212/1991, com vistas ao combate a fraudes e irregularidades na concessão e na manutenção de benefícios; à cessação de benefícios irregulares; à recuperação dos valores indevidamente pagos; entre outras ações para aprimoramento da gestão dos benefícios previdenciários e, conseqüente, melhoria da qualidade do gasto público.

Naquilo que diz respeito à comprovação de vida, de acordo com a exposição de motivos da MP nº 871/2019, pretendeu-se aperfeiçoar o processo de restituição de valores creditados a beneficiários após a sua morte, buscando o retorno de recursos depositados em conta bancária, visto que o INSS enfrentava dificuldades para reaver os valores pagos indevidamente, pois as instituições financeiras responsáveis pela realização do procedimento de comprovação de vida respaldavam-se em resoluções do Conselho Monetário Nacional para recusar a restituição.

[...] as instituições financeiras atualmente vêm se respaldando nas Resoluções nº 3.402, de 6 de setembro de 2006, e nº 3.695, de 26 de março de 2009, do Conselho Monetário Nacional, para recusar a restituição, visto que esses dispositivos estabelecem que apenas o próprio correntista pode movimentar sua conta ou autorizar um débito. Assim, para garantir segurança jurídica ao procedimento, faz-se necessária uma norma legal que estabeleça a prerrogativa do ente público de obter a restituição, bem como, a sistemática de sua realização. (grifo nosso)

Assim, para “garantir segurança jurídica ao procedimento” acrescentou-se o § 8º no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, nos seguintes termos:

Art. 69. O INSS manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)[...]

§ 8º Aqueles que receberem benefícios realizarão anualmente a comprovação de vida nas instituições financeiras, por meio de atendimento eletrônico com uso de biometria ou por qualquer meio definido pelo INSS que assegure a identificação do beneficiário, observadas as seguintes disposições: [...] (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) (grifo nosso)

Dessa forma, a prova de vida nas instituições financeiras passou a ser um requisito legalmente instituído, assim como a definição de outros meios de realizá-la em casos de beneficiários com idade igual ou superior a oitenta anos ou com dificuldade de locomoção, prescindindo do comparecimento à instituição bancária pagadora do benefício. Acrescenta-se que a Resolução INSS nº 677, de 21.03.2019, alterou a Resolução INSS nº 141/2011, de forma a repercutir as mudanças decorrentes da MP nº 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/2019. Posteriormente, a Resolução INSS nº 699, de 30.08.2019, revogou a Resolução INSS nº 141/2011.

Em 2020, tendo em vista a pandemia do Covid-19, o INSS iniciou projeto piloto da “prova de vida digital”, para comprovação de vida por meio de reconhecimento facial, com uso do aplicativo do Governo Digital “Gov.br”, disponível para os beneficiários do INSS que possuem biometria facial cadastrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ou no Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). No ano seguinte, a Lei nº 14.199/2021, suspendeu, até 31.12.2021, a comprovação de vida para os beneficiários do INSS, exigida nos termos do § 8º do art. 69 da Lei nº 8.212/1991, e promoveu alterações no referido parágrafo:

§ 8º Aquele que receber benefício realizará anualmente, no mês de aniversário do titular do benefício, a comprovação de vida, preferencialmente por meio de atendimento eletrônico com uso de biometria, ou outro meio definido pelo INSS que assegure a identificação inequívoca do beneficiário, implementado pelas instituições financeiras pagadoras dos benefícios, observadas as seguintes disposições: [...] (Redação dada pela Lei nº 14.199, de 2021)(grifo nosso)

A principal mudança decorrente da Lei nº 14.199/2021 foi a possibilidade de o beneficiário realizar anualmente, no mês de aniversário, a comprovação de vida por outro meio, a ser definido pelo INSS, sem que seja necessário o seu deslocamento a instituições financeiras. Entretanto, ao disciplinar o procedimento de prova de vida, por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.366, de 14.10.2021, o INSS não o definiu, mantendo, portanto, conforme dispositivos dessa Portaria, a comprovação de vida pelas instituições financeiras e, também, por meio de reconhecimento facial no aplicativo “Gov.br”, em casos específicos.

Art. 2º O segurado ou beneficiário que receber benefício nas modalidades de pagamento de cartão magnético, conta-corrente ou conta poupança realizará anualmente, no mês de aniversário do titular do benefício, a comprovação de vida, preferencialmente por meio de atendimento eletrônico com uso de biometria, ou outro meio definido pelo INSS que assegure a identificação inequívoca do beneficiário, implementado pelas instituições financeiras pagadoras dos benefícios, observando-se que:

I - a prova de vida:

a) bem como a renovação de senha, serão efetuadas pelo beneficiário, preferencialmente no mesmo ato, mediante identificação por funcionário da instituição financeira responsável pelo pagamento, quando não realizadas por atendimento eletrônico com uso de biometria;

b) poderá ser realizada por representante legal ou por procurador do beneficiário, desde que esteja legalmente cadastrado no INSS; e

c) deverá ser realizada em qualquer órgão pagador da instituição financeira responsável pelo pagamento do benefício; (Redação da alínea dada pela Portaria INSS nº 1400, de 27.12.2021).

[...]

Art. 8º Comprovada a realização na instituição financeira de prova de vida pelo titular após o seu óbito, esta deverá devolver integralmente os valores pagos ou creditados após o falecimento, independente do período a que se referem, atualizados monetariamente conforme disposto no art. 175 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. (grifo nosso)

Após quatro meses de vigência, a referida Portaria foi revogada pela Portaria INSS nº 1.408/2022, tendo em vista a publicação da Portaria MTP nº 220/2022, que definiu um novo fluxo para a prova de vida e impediu o INSS de exigir a comprovação presencial de vida, disposta no § 8º, do art. 69, da Lei nº 8.212/1991, quando esta implicar no deslocamento dos beneficiários a unidades do INSS ou à instituição financeira pagadora do benefício. Dessa maneira, a comprovação de vida nessas instituições tornou-se procedimento alternativo e de realização voluntária por parte dos beneficiários do INSS.

Entretanto, a inversão do ônus da prova para o INSS e, conseqüentemente, a redução da comprovação de vida por meio das instituições financeiras não se coadunam com a intenção de se aperfeiçoar a restituição de valores creditados a beneficiários do INSS após a sua morte, ação concretizada pela alteração da Lei nº 8.212/1991, por meio da MP nº 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/2019, e complementada, em consonância com o art. 36 dessa Lei, pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 147, de 15.05.2023, que estabelece o procedimento administrativo para responsabilização das instituições financeiras pelo pagamento indevido de benefícios após o falecimento do beneficiário por descumprimento de obrigação de natureza legal ou contratual. Ainda, em que pese o novo fluxo de prova de vida, em seu modelo conceitual, apresentar vantagens para o beneficiário, evitando deslocamento adicional às instituições financeiras, o INSS assume, com esse novo método, parte do ônus financeiro da prova de vida que era das instituições bancárias.

Adicionalmente, observaram-se divergências normativas quanto à periodicidade e à origem das bases de dados a serem utilizadas no novo fluxo de comprovação de vida. Enquanto a Lei nº 8.212/1991 estabelece que o beneficiário realizará, anualmente, no mês do aniversário, a comprovação de vida, a Portaria MTP nº 220/2022 define que a comprovação de vida pelo INSS será realizada por meio de consulta a atos registrados em base de dados próprias da Autarquia ou mantidas e administradas pelos órgãos públicos federais nos dez meses posteriores ao último aniversário do beneficiário. Por sua vez, a Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022 amplia as possíveis fontes de informações de consulta a atos registrados em bases de dados mantidas ou administradas pelos órgãos públicos federais, estaduais, municipais e privados, em desacordo ao disposto na Portaria MTP nº 220/2022, que define a utilização de atos registrados apenas em base de dados do INSS ou mantidas e administradas por órgãos públicos federais.

Diante do exposto, apesar dos benefícios decorrentes da desburocratização do novo processo de comprovação de vida, quando da implantação completa do novo fluxo, as divergências normativas geram efeitos em outros processos relacionados, especialmente pela dissonância identificada entre a Portaria MTP nº 220/2022 e a Lei nº 8.212/1991, consideradas as justificativas para a inclusão do § 8º no art. 69 da Lei nº 8.212/1991 e o disposto no art. 36 da Lei nº 13.846/2019, e impactam diretamente na recuperação dos valores porventura pagos

indevidamente, uma vez que a prova de vida na rede pagadora de benefícios tornou-se procedimento opcional, ocasionando a mitigação do ônus das instituições financeiras e, conseqüentemente, a assunção desse risco por parte do INSS.

2. Suspensão do processo de prova de vida e dos bloqueios dos pagamentos por um período total de três anos, com vedação à possibilidade de convocar o beneficiário para realizá-la de maneira presencial.

A comprovação de vida no INSS foi suspensa, no período de março/2020 a dezembro/2021, em razão da pandemia de Covid-19, por meio de sucessivos normativos editados durante o período. Em fevereiro/2022, foi publicada a Portaria MTP nº 220/2022, por meio da qual foram definidas, dentre outras questões: i) a alteração dos procedimentos de prova de vida, com a inversão do ônus da prova para o INSS; ii) a suspensão do bloqueio dos pagamentos de benefícios por ausência da comprovação de vida até 31.12.2022 (prazo até o qual o INSS deveria regulamentar e implementar os novos procedimentos referentes à comprovação de vida de seus beneficiários); e iii) a vedação ao INSS da possibilidade de convocar o beneficiário para realizar a prova de vida de maneira presencial nas suas unidades ou na instituição financeira pagadora do benefício.

Dessa forma, as sucessivas suspensões do procedimento de prova de vida pelo INSS implicaram na possibilidade de pagamentos de benefícios indevidos pela Autarquia desde março/2020 até o início da operacionalização do novo procedimento, em janeiro/2023.

Adicionalmente, a vedação da possibilidade de convocar o beneficiário para realizar a prova de vida de maneira presencial, ainda que de maneira residual e subsidiária a outros procedimentos, gera o impedimento de se estabelecer um procedimento de salvaguarda às novas formas que serão adotadas para realização da prova de vida, em caso de falhas na sua operacionalização ou mesmo devido à sua não implementação de forma completa dentro do prazo previsto, o que veio a ocorrer.

Verifica-se, portanto, que não foi realizada, de março/2020 até dezembro/2021, em razão da pandemia de Covid-19, suspensão de benefícios por falta de comprovação de vida. Adicionalmente, a referida suspensão de benefícios também não foi realizada no ano de 2022 em virtude da necessidade de regulamentação e de implementação de novos procedimentos de prova de vida pelo INSS, conforme previsão contida na Portaria MTP nº 220/2022, totalizando, portanto, cerca de três anos sem que a suspensão de benefícios por falta de comprovação de vida seja efetivada. Acrescenta-se a tal fato que, até março/2023, não havia ocorrido celebração de Acordo de Cooperação para o recebimento, pelo INSS, de bases de dados externas à Autarquia, tampouco a incorporação de outras bases de dados para comprovação de vida, além do Sistema de Atendimento do INSS (SAT), conforme registrado no item 4 deste Relatório. Dessa forma, em termos práticos, a nova sistemática de prova de vida teve início a partir de 01.01.2023 sem que tenha sido adequadamente estruturada e implementada, demonstrando descompasso no planejamento dessa implementação e lacuna de atuação do INSS em decorrência da suspensão do modelo anterior de prova de vida sem que o novo processo de trabalho estivesse plenamente instituído e operacionalizado.

3. Oportunidade de melhoria em relação à definição do ciclo de comprovação de vida. Ausência de estudos que demonstrem os custos da nova forma de prova de vida.

A comprovação de vida deve ocorrer dentro de um ciclo anual, contado a partir da data de aniversário do beneficiário, de acordo com o que define o parágrafo 8º do art. 69 da Lei nº 8.212/1991.

De acordo com a nova sistemática, podem ser considerados válidos como comprovação de vida os atos, meios, informações ou bases de dados elencados no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, desde que realizados ou atualizados no prazo de até dez meses posteriores ao último aniversário do beneficiário.

Quando a prova de vida não for realizada de maneira proativa pelos beneficiários, via rede bancária ou pelo “Meu INSS”, ou quando as informações obtidas pelo INSS por meio de atos registrados em bases de dados não se mostrarem suficientes para comprovação de vida, o beneficiário será automaticamente notificado pela Autarquia, via canais remotos (“Meu INSS” e Central 135) e/ou pelas instituições bancárias, para realizar algum ato que seja identificado nas bases de dados disponíveis. Após a notificação, o beneficiário terá sessenta dias para realizar uma das ações elencadas no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, perfazendo, até essa etapa, no mínimo, um prazo total de doze meses, a depender da data da efetiva notificação.

Na sequência, transcorrido o prazo de sessenta dias referenciado, e não identificada interação nas bases de dados integradas com os sistemas do INSS, ou quando essas interações não forem suficientes para atingir a pontuação mínima para comprovação de vida, poderá ser emitida Pesquisa Externa para localização do beneficiário, a ser realizada por servidor da Autarquia ou por parceiro constituído, a qual deverá seguir as diretrizes e os procedimentos a serem definidos em ato próprio. Destaca-se que o §1º do art. 9º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023 estabelece que poderá ser emitida Pesquisa Externa para localização do beneficiário, mas não que ela será necessariamente realizada em todos os casos, fato que também carece da adequada normatização.

Quando não for possível realizar a Pesquisa Externa ou, quando realizada, não for possível comprovar a vida do beneficiário, haverá o bloqueio do benefício, sendo o beneficiário notificado, mais uma vez, pelas mesmas vias, para realizar, no prazo de trinta dias, uma das ações elencadas no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022. Acrescenta-se que, nesse caso, também não existe, nas bases normativas vinculadas ao tema, clara definição de prazo ou de data limite para realização da nova notificação, tampouco para realização do bloqueio do benefício, quando couber.

Destaca-se que há definição normativa para que a comprovação de vida seja realizada em um ciclo anual; entretanto, esse prazo pode ser ampliado, em virtude da necessidade de notificações e de realização de Pesquisa Externa. Dessa forma, eventual bloqueio de benefício pela não comprovação de vida, após perpassadas todas as etapas do novo processo, pode estender-se por período superior a um ano, não podendo, no entanto, ser efetivamente mensurado devido à ausência de definição dos prazos para encaminhamento de notificações, realização de Pesquisa Externa e bloqueio do benefício, conforme registrado nos itens 9 e 11 deste Relatório, caracterizando lacuna normativa, mesmo tendo transcorrido mais de um ano

da instituição da nova sistemática de comprovação de vida, definida em fevereiro/2022 e com efeitos iniciados em janeiro/2023.

Ademais, o ciclo anual de comprovação de vida, contado da data de aniversário do beneficiário, da forma como o processo está normatizado, poderá representar risco de pagamentos indevidos por até doze meses (ou mais), caso o evento de óbito ocorra durante esse período e a referida informação não seja identificada pelo INSS.

A depender da data de nascimento do beneficiário (caso de beneficiários nascidos no mês de dezembro, cujo ciclo de comprovação de vida, na sistemática em análise, passará a ser aferido a partir de dezembro/2023), o cálculo da respectiva pontuação que subsidiará a comprovação de vida (*score*) deverá ocorrer até outubro/2024 (considerando as interações realizadas nos dez meses após a data do aniversário do beneficiário) e, portanto, eventual bloqueio de benefícios somente virá a ser realizado, pelo menos, a partir de dezembro/2024 (considerando que, após notificação, será concedido o prazo de sessenta dias ao beneficiário para realizar alguma interação), podendo, conforme relatado anteriormente, o ciclo total ser ainda maior, fato que também representa risco de pagamentos indevidos de benefícios nesse período.

Considerando que o cálculo da pontuação de comprovação de vida será realizado uma vez ao ano para cada beneficiário (de acordo com o correspondente mês de nascimento), a sistemática vigente possibilita, mas não prevê, novas apurações pelo INSS nos próximos doze meses, o que poderia, no entanto, ser avaliado quanto à sua pertinência, viabilidade e relevância, considerando que o novo processo utiliza, em grande medida, informações de processamentos eletrônicos e automatizados de cruzamento de informações entre bases de dados disponíveis à Autarquia.

Adicionalmente, com o objetivo de avaliar os custos operacionais envolvidos em possível realização da comprovação de vida em ciclos menores que um ano, foi requerido à Autarquia que encaminhasse estudos realizados acerca dos custos do novo processo de prova de vida, incluindo aqueles de desenvolvimento e de manutenção dos sistemas, de cruzamento dos dados, de recebimento e administração das bases de dados que suportam o processo, de possíveis notificações e Pesquisas Externas, além de outros custos relevantes.

Contudo, o INSS não apresentou informações relacionadas ao custo do processo de prova de vida, nos termos da nova sistemática desenvolvida, tendo informado que os custos com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) serão aqueles de desenvolvimento e de sustentação do produto e que, quanto a este último, a proposta comercial ainda está em fase de elaboração pela Empresa. Informou ainda que não é possível estimar o percentual do público que demandará esforço de notificação e de Pesquisa Externa, tendo em vista que a comprovação de vida por meio da verificação de atos registrados em bases de dados, próprias ou de terceiros, é um procedimento novo. No que se refere às notificações dos beneficiários, o INSS afirmou que, em princípio, não são vislumbrados custos recorrentes envolvidos, pois se trata de procedimento eletrônico.

Diante dos fatos apresentados, verificou-se que, mesmo após mais de um ano da definição do novo processo de prova de vida, além de não existir proposta comercial entre a Dataprev e o INSS, conforme informado pela Autarquia, a qual poderia subsidiar a avaliação de custos do novo modelo, mesmo que de forma parcial, não foram realizados levantamentos ou

estimativas dos custos envolvidos, o que poderia contribuir com a avaliação da viabilidade de eventual redefinição do ciclo anual para comprovação de vida dos beneficiários.

4. Insuficiência de bases de dados para operacionalização do novo processo de prova de vida.

O novo modelo de prova de vida busca, inicialmente, identificar a existência de interações realizadas pelos beneficiários, por meio de consultas a atos registrados em bases de dados do próprio INSS ou mantidas e administradas por órgãos públicos de todas as esferas e de entidades privadas, na forma prevista em Acordos de Cooperação Técnica (ACT), quando for o caso, de acordo com os artigos 1º e 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022.

Considerando a importância da utilização do instrumento ACT para que o INSS firme parcerias a fim de obter acesso a bases de dados de outros órgãos públicos ou mesmo de entidades privadas para subsidiar o novo processo de prova de vida, buscou-se verificar se foram firmados tais instrumentos e se esses contemplam adequadamente definições de prazos, de procedimentos e de responsabilidades.

A partir das informações disponibilizadas pelo INSS, não se identificou a existência de ACT firmado pela Autarquia para recebimento de bases de dados externas, tampouco de cronograma com previsão de tratativas relacionadas, apesar do lapso temporal de mais de um ano para o planejamento e a implementação do novo modelo de prova de vida. Tal fato impacta diretamente na efetividade do novo processo, com o conseqüente risco de manutenção de pagamentos indevidos de benefícios, tendo em vista que o novo modelo possui como premissa a consulta a bases de dados diversas, conforme prevê o art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, que, se externas à Autarquia, são compartilhadas a partir de celebração de Acordos de Cooperação entre as partes.

Acrescenta-se que, não obstante a informação apresentada pelo INSS de que se encontra em negociação a disponibilização das bases de dados do ConecteSUS⁴, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e do TSE, não foi indicado em que fase se encontram tais negociações. Ressalta-se, ainda, que embora as tratativas para assinatura de Acordos de Cooperação, conforme informado pelo INSS, dependam do interesse mútuo entre os atores envolvidos e de outros fatores externos, a implementação da nova sistemática de prova de vida contou com cerca de um ano para planejamento e início de execução, sem que tenham sido implementadas ações efetivas para a utilização de bases de dados que não aquelas internas ao INSS. Assim, o tempo existente para o estabelecimento de negociações visando o recebimento de bases de dados, e de um cronograma com previsão de disponibilização dessas bases, teria permitido a melhor estruturação da sistemática do processo de prova de vida, assim como a implementação de funcionalidades necessárias nos sistemas de suporte para a incorporação das novas bases de dados.

Diante dos fatos apresentados, não foi possível verificar, conforme planejado, se os Acordos de Cooperação para o recebimento das bases de dados pelo INSS contemplam, de forma

⁴ Plataforma de saúde para o cidadão, profissionais e gestores de saúde, que prevê a informatização e a integração dos dados de saúde dos cidadãos entre estabelecimentos de saúde e os órgãos de gestão em saúde dos entes federativos.

adequada, as definições de prazos, periodicidade, procedimentos e responsabilidades, tendo em vista a inexistência de celebração desses instrumentos.

Adicionalmente, buscou-se verificar se as bases de dados que se encontram à disposição do INSS são suficientes para operacionalização do novo processo de comprovação de vida. Dessa maneira, foi solicitado ao INSS o envio da relação das bases de dados utilizadas pelo Instituto, além do cronograma previsto para o recebimento e incorporação de outras bases de dados ao processo de comprovação de vida, especificando as respectivas periodicidades de disponibilização e as datas de referência dos dados.

Em resposta, a Autarquia informou que estão sendo utilizados, para a nova metodologia de prova de vida, dados originados do sistema SAT, da rede bancária e da validação biométrica realizada por meio do “Meu INSS”, sendo esses processos independentes entre si. Verifica-se, portanto, que o novo fluxo de comprovação de vida, realizado por meio de identificação de atos registrados em base de dados governamentais ou instituições privadas, acrescentou, até março/2023, apenas a base de dados do SAT, mantida e administrada pela própria Autarquia. Dessa forma, o uso exclusivo da base de dados do SAT para validar a prova de vida dos beneficiários representa fragilidade do novo modelo implementado, uma vez que o cálculo da pontuação (*score*) para comprovação de vida fica restrito aos atendimentos efetuados presencialmente pelo INSS.

Destaca-se, ainda, que, não obstante a comprovação de vida via rede bancária ou via “Meu INSS” continuar válida, não havia, até março/2023, integração entre as diferentes instâncias utilizadas para comprovação de vida, o que representa fragilidade no planejamento e na implementação do novo modelo de prova de vida, representando risco de falhas no processo.

Considerando o impacto e a importância do acesso a bases de dados, inclusive de outros órgãos públicos e de entidades privadas, para a realização do novo processo de prova de vida, bem como o lapso temporal de mais de um ano desde a concepção da nova metodologia, conclui-se que houve morosidade no planejamento e na implementação do modelo proposto, principalmente no que se refere à obtenção de acesso a bases de dados externas ao INSS, conforme definido no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022. Essa ocorrência afeta diretamente a eficácia do processo de comprovação de vida, podendo gerar, como consequência, pagamentos indevidos, além de custos operacionais ao INSS na eventual realização de notificações e de Pesquisas Externas, que poderiam ser evitadas se estivessem disponíveis outras bases de dados que permitissem a comprovação de vida dos beneficiários (a partir do somatório da pontuação atribuída a interações realizadas em outras bases de dados), ficando esta etapa dependente apenas dos eventos presenciais registrados no SAT.

Adicionalmente, a utilização, até março/2023, apenas da base de eventos do SAT fragiliza sobremaneira o novo processo de comprovação de vida, considerando que a quantidade de beneficiários que comparecem presencialmente ao INSS, frente ao total de beneficiários que devem realizar a prova de vida, pode não ser representativa, gerando risco de baixa eficácia, até o momento, da nova sistemática definida. Ainda, o cálculo do *score* acaba por requerer, de toda maneira, a presença física do beneficiário em uma Agência de atendimento do INSS (tendo em vista que somente são considerados no cálculo do *score* os eventos presenciais da base de dados do SAT), o que se buscava evitar com esse novo formato de viabilizar a comprovação de vida do segurado.

5. Atuação ineficaz do INSS para o efetivo início do novo processo de prova de vida, com morosidade no planejamento e no desenvolvimento dos sistemas de suporte.

A fim de subsidiar o novo processo de prova de vida, estão em desenvolvimento, pela Dataprev, dois sistemas: i) o Sistema de Registro de Interações Sociais (SIRIS), responsável por administrar e processar as bases de dados a serem recebidas e efetuar os cálculos das pontuações (*score*); e ii) o Sistema Integrado de Benefícios – Módulo Administrativo (SIBE-PU), desenvolvido como evolução de uma ferramenta já existente no Sistema Integrado de Benefícios (SIBE), no qual será possível validar a comprovação de vida a partir dos dados recebidos do SIRIS, bem como armazenar a memória de cálculo das pontuações de cada beneficiário.

Considerando a relevância dos referidos sistemas, buscou-se verificar se eles se encontram adequadamente parametrizados pelo INSS, e modelados pela Dataprev, para receberem os dados e executarem os procedimentos de comprovação de vida. Todavia, não foi possível executar os testes inicialmente previstos, pois, conforme informado pelo INSS, os sistemas de gestão utilizados para o novo processo de prova de vida estão em desenvolvimento e a interface para usuários não está disponível.

Verifica-se, portanto, que, após transcorrido mais de um ano da publicação das Portarias que estabelecem o novo processo de prova de vida pelo INSS (fevereiro/2022), publicadas após dois anos de suspensão do referido processo em decorrência da pandemia de Covid-19, os correspondentes sistemas de suporte ainda se encontram em desenvolvimento, sem a criação de interface com os usuários, demonstrando, dessa maneira, morosidade no planejamento e no desenvolvimento dessas ferramentas de suporte.

Ainda, o INSS informou que, enquanto as soluções para gestão dos sistemas não estiverem disponíveis, a Dataprev fornecerá as informações necessárias para o monitoramento do novo processo de comprovação de vida, via extração de dados. Essa situação demonstra fragilidade na autonomia do INSS para realização de consultas a dados sob sua responsabilidade e que estão armazenados na Dataprev, sendo necessária a realização de extrações pela empresa contratada para acesso a informações gerenciais.

Considerando a inexistência de interface com os usuários que permita acessar os sistemas SIRIS e SIBE-PU, foi solicitada ao INSS a descrição das funcionalidades (de execução, de consulta, e de monitoramento, dentre outras) que suportam o processo de prova de vida, assim como a descrição das questões relacionadas à interoperabilidade entre os sistemas e as bases de dados, além da disponibilização dos manuais operacionais.

O INSS informou que a comprovação de vida é um processo que já existia, sendo o sistema SIRIS uma nova origem de dados para esse processo, desenvolvido com o objetivo de atender a previsão contida na Portaria MTP nº 220/2022, e que o conjunto do fluxo de comprovação de vida e do SIRIS, sem excluir a comprovação de vida realizada por meio da rede bancária e do aplicativo “Meu INSS”, formam a nova prova de vida. Na sequência, foram apresentadas as seguintes funcionalidades:

- 1 - Criação de Base de Interações Sociais - Implantado em dezembro/2022.
- 2 - Criação de mecanismo para registro de atividades na Base de Interações Sociais:
Integração via arquivo - Implantado em dezembro/2022; e

Integração via *Application Programming Interface* (API)⁵ – Planejado com previsão de implantação até agosto/2023.

3. Integração do SAT à base de eventos - Implantado em dezembro/2022.

4. Geração de pontuação (score) de vivacidade - Implantado em dezembro/2022, utilizando apenas origem SAT.

5. Criação de mecanismo para consulta do score de vivacidade:

Interface de gestão de parâmetros pelo INSS (inclusão, exclusão, alteração e consulta de eventos de interação) - Em especificação com previsão de implantação até junho/2023; e

Relatórios de gestão para consulta de relação dos beneficiários que já atingiram a pontuação mínima para comprovação de vida - Em especificação com previsão de implantação até agosto/2023

6. Atualização da “prova de vida” dos benefícios (atualizar, no SIBE, a data de “prova de vida” dos benefícios que possuam score suficiente de vivacidade) - Implantado em janeiro/2023, utilizando apenas origem SAT.

7. Identificação de benefícios que não alcançaram score suficiente de vivacidade em dez meses na competência contados a partir do aniversário do titular (início do ciclo), para envio de notificações – Planejada com previsão de implantação até outubro/2023.

A partir da informação disponibilizada pelo INSS, conclui-se que existem funcionalidades, vinculadas ainda à primeira etapa do processo de comprovação de vida (consulta a atos registrados em bases de dados), que se encontram em planejamento e em especificação, o que demonstra morosidade na implementação dessas ferramentas, em descumprimento ao que determina o art. 2º da Portaria MTP nº 220/2022⁶, comprometendo a plena execução da nova metodologia de prova de vida, prevista desde fevereiro/2022 para ser iniciada em janeiro/2023.

Destaca-se que algumas dessas funcionalidades, tais como criação de relatórios para consulta da relação dos beneficiários que atingiram a pontuação mínima para comprovação de vida e identificação de beneficiários que não alcançaram *score* suficiente para comprovar vida, possuem previsão de implementação em agosto/2023 e em outubro/2023, respectivamente, sendo que esse prazo limite é bem próximo ou semelhante à data final da primeira etapa do processo de prova de vida (consulta a atos registrados em bases de dados em dez meses contados a partir do aniversário do titular) para beneficiários que fazem aniversário em janeiro, cujo ciclo se encerraria em novembro/2023. Dessa forma, o cronograma apresentado pelo INSS pode comprometer a execução tanto da primeira fase do processo de prova de vida quanto das demais etapas.

⁵ Conjunto de serviços/funções implementados em um programa e que são disponibilizados para que outros programas/aplicativos possam utilizá-los diretamente de forma simplificada; sem envolver-se em detalhes da implementação do programa principal.

⁶ Art.2º O INSS terá até o dia 31 de dezembro de 2022 para:

I (...)

II - implementar a comprovação de vida nos termos do art. 1º, inclusive realizando os cruzamentos de dados, disponibilizando sistema eletrônico de realização de prova de vida biométrica, bem como agendamento de visita domiciliar.

Acrescenta-se que as funcionalidades supracitadas estão relacionadas somente à primeira etapa do processo de prova de vida (consulta a atos registrados em bases de dados), não tendo sido referenciadas funcionalidades previstas ou executadas para as demais etapas do processo, tais como, notificação do beneficiário para realização de interações e/ou realização de Pesquisa Externa, tampouco funcionalidades específicas para acompanhamento e monitoramento de todo processo de prova de vida, o que demonstra, novamente, que os sistemas não estão plenamente implementados, mesmo após mais de um ano do estabelecimento da nova sistemática de comprovação de vida, restando ainda o desenvolvimento de funcionalidades específicas para etapas relevantes do processo.

Quanto à interoperabilidade entre os sistemas que suportam o novo processo de prova de vida (SIRIS e SIBE-PU), assim como em relação a outros sistemas e bases de dados, o INSS se limitou a informar que existem interfaces entre os sistemas SIRIS, SIBE e SAT, sem, no entanto, apresentar detalhes dessa integração.

Ademais, não existem manuais operacionais e dicionário de dados, dentre outras documentações dos sistemas de suporte ao novo processo de prova de vida (SIRIS e SIBE-PU), mesmo após transcorrido mais de um ano da instituição do referido processo; segundo o INSS, a documentação pertinente ainda se encontra em desenvolvimento, sem que tenha sido indicada, pela Autarquia, a data de início ou a data prevista de conclusão da elaboração dessa documentação.

Também foi solicitado ao INSS informar sobre a existência de eventuais estudos, documentos ou normativos nos quais tenham sido definidas as parametrizações mínimas necessárias para o desenvolvimento dos sistemas de suporte ao novo processo de prova de vida, bem como as etapas e o cronograma das implementações previstas e executadas. O INSS informou que as disposições contidas na Portaria MTP nº 220/2022 e na Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022 são as direcionadoras da estruturação dos sistemas utilizados na realização da prova de vida e que as etapas e o cronograma das implementações previstas e executadas pela Dataprev podem ser assim descritos, de acordo com informações apresentadas em janeiro/2023:

V 1: Desenvolvimento do banco de dados que irá recepcionar as interações sociais, manutenção das tabelas de pontuação de eventos e cálculo do score: implantada em dezembro/2022;

V 2: Notificação e tarefa comprovação de vida: em planejamento

V 3: Interfaces de gestão (SIRIS e prova de vida): em planejamento a inclusão de novas bases:

.SAT: implantado em dezembro/2022 - primeira carga em processamento (competência 01/2023);

.Gov.br/Meu INSS: em especificação - previsão de entrega em 30.03.2023 (produção); e

.Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) - Remunerações eSocial: em planejamento.

Não obstante, para cada uma das implementações previstas ou executadas pela Dataprev, conforme informado anteriormente, cabe acrescentar:

- a) *“V 1: Desenvolvimento do banco de dados que irá recepcionar as interações sociais, manutenção das tabelas de pontuação de eventos e cálculo do score: implantada em dezembro/2022”* - Não foi possível verificar a adequabilidade e a tempestividade da

- implementação em tela, em virtude da inexistência de interface de acesso aos sistemas de suporte ao novo processo de prova de vida;
- b) “V 2: Notificação e tarefa comprovação de vida: em planejamento” – Não foi informado o prazo previsto para formalização da demanda pelo INSS e para implementação pela Dataprev dessa funcionalidade. Ademais, o fato de a etapa de notificação ao beneficiário encontrar-se ainda em planejamento demonstra atraso em relação ao desenvolvimento dos sistemas de suporte ao novo processo de prova de vida, previsto desde fevereiro/2022. Acrescenta-se que não houve referência à etapa de Pesquisa Externa, o que corrobora com o atraso no desenvolvimento dos sistemas em relação a etapas relevantes do novo processo de prova de vida; e
 - c) “V 3: Interfaces de gestão (SIRIS e prova de vida): em planejamento a inclusão de novas bases” - Verifica-se que mesmo após mais de um ano da definição do novo processo de prova de vida, somente existe interface de gestão dos sistemas SIRIS e SIBE-PU com o SAT, encontrando-se ainda em especificação a funcionalidade que permitirá a utilização das bases de dados do “Gov.br” e do “Meu INSS” e, na sequência, a utilização da base de dados do CNIS, estando essa última ainda em planejamento, sem a indicação de cronograma de implementação. Verificam-se, portanto, fragilidades em relação às etapas de planejamento e de desenvolvimento dos sistemas de suporte ao novo processo de prova de vida no que tange ao recebimento e à utilização de bases de dados diversas, conforme previsto no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022.

Ainda, não foram identificados documentos ou normativos que apresentem formalmente as especificações e parametrizações previstas pelo INSS e executadas/a serem executadas pela Dataprev para o desenvolvimento e o funcionamento dos sistemas de suporte ao novo processo de comprovação de vida, com a identificação, por exemplo, das etapas, dos cronogramas, das regras de negócio, dos responsáveis pelo desenvolvimento e pela homologação das funcionalidades. Ressalta-se que, conforme estabelece o item 4.5.2. do Anexo I da Portaria SGD/ME nº 5.651, de 28.06.2022⁷, o processo de desenvolvimento de *software* deve prever uma fase inicial para o planejamento do projeto, que envolve a captura da visão do usuário, das necessidades e regras negociais, da definição do escopo do projeto e das principais funcionalidades do produto a ser desenvolvido (*backlog* do produto), documentos esses não identificados em relação aos desenvolvimentos relacionados à prova de vida, o que fragiliza o desenvolvimento dos sistemas, assim como o acompanhamento e o monitoramento de sua usabilidade e dos correspondentes pagamentos a serem realizados pelos serviços contratados.

Conclui-se, portanto, que os sistemas de suporte para a realização de comprovação de vida por meio da nova metodologia desenvolvida não se encontram em adequado e pleno funcionamento, o que fragiliza a efetividade do processo. Dessa maneira, a decisão de suspender, durante o exercício de 2022, o bloqueio de pagamento de benefícios por falta de comprovação de vida, bem como de vedar ao INSS, a partir de 03.02.2022, a exigência de comprovação de vida presencial (quando esta implicar no deslocamento dos beneficiários de suas residências), não teria sido sopesada com as necessidades de desenvolvimento normativo, de processos, de procedimentos e de sistemas, em especial, em relação a este

⁷ Estabelece modelo para a contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de *software*, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal.

último quesito, naquilo que diz respeito à sua adequada e completa operacionalização, tampouco teriam sido considerados os impactos decorrentes das necessárias negociações envolvendo o efetivo recebimento de bases de dados pelo INSS, conforme previsto no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022 (assunto tratado no item 4 do Relatório), demonstrando falhas no processo de planejamento e de gestão dos riscos decorrentes das alterações promovidas pela Portaria MTP nº 220/2022.

6. Fragilidades em relação à definição das regras para cálculo das pontuações para comprovação de vida do beneficiário e ausência de monitoramento da qualidade dos dados utilizados para definição do *score*.

A Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, que disciplina os atos complementares para operacionalização das rotinas para comprovação de vida dos beneficiários do INSS, estabelece:

Art. 5º Os dados das interações sociais coletadas formarão um banco de pontuação, de acordo com definição de integridade do dado obtido, a ser definido pelo Instituto.
§1º O banco de pontuação se dará para eventos posteriores à data de aniversário do beneficiário, até que ocorra algum evento comprobatório ou até o fim do prazo de 10 (dez) meses.

§2º Após o atingimento da pontuação mínima necessária para atualização do benefício, o mesmo será processado automaticamente pelo SIBE-PU ou por ferramenta que o substitua.

§3º Uma vez identificado que o beneficiário realizou alguma das ações elencadas no artigo 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408, de 2022, o benefício receberá a informação da prova de vida realizada e a data do processamento, na competência em que ocorreu a atualização.

Art. 6º Para fins de avaliação e monitoramento, as informações migradas dos bancos de dados integradas com o sistema do INSS serão classificadas conforme seu nível de integridade (alto, médio e baixo).

§1º Os benefícios cuja classificação do nível de integridade for definida como baixo, poderão ser encaminhados para análise administrativa conforme as regras estabelecidas nesta Portaria.

§2º A classificação dos níveis de integridade será definida em ato próprio quando da consolidação das bases integradas. (grifo nosso)

Dessa forma, com o objetivo de verificar se as regras para o cálculo da pontuação referenciada foram adequada e tempestivamente definidas pelo INSS e implementadas pela Dataprev, como empresa responsável pelo desenvolvimento dos sistemas de suporte ao novo processo de prova de vida (SIRIS e SIBE-PU), solicitou-se à Autarquia encaminhar estudos, documentos ou normativos contendo a definição dos responsáveis, dos prazos e das regras de cálculo da pontuação (*score*) utilizados para validação da prova de vida, bem como estudos técnicos elaborados pelo INSS para cada uma das bases de dados recebidas ou a serem recebidas pela Autarquia e que irão subsidiar o cálculo do *score*, contendo, inclusive, a classificação dos níveis de integridade, conforme referenciado nos art. 5º e 6º supracitados.

Em resposta, o INSS informou que foi constituído um Grupo de Trabalho⁸ no âmbito da Autarquia, composto por servidores com experiências institucionais diversas, sendo que, na primeira avaliação realizada pelo Grupo, com relação à disponibilidade de bases de dados que pudessem ser utilizadas para comprovação de vida, priorizou-se a utilização de base própria do INSS relativa ao SAT, que contempla os registros dos atendimentos realizados nas Agências da Previdência Social. Informou, ainda, que os serviços catalogados no SAT foram valorados de acordo com as diretrizes de atendimento da Autarquia, corroboradas com a experiência dos servidores integrantes do Grupo de Trabalho, levando em consideração somente os tipos de atendimento cuja presença do titular é impositiva (atendimento presencial), sendo cem a pontuação de maior valor e dez a de menor valor. Tal valoração norteou a construção da primeira regra de *score*. Adicionalmente, informou que a comprovação de vida se trata de um processo dinâmico e que os aspectos utilizados como referência para a valoração estão sendo amparados por uma avaliação qualitativa de riscos, realizada em conjunto com a Diretoria de Governança (DIGOV) do INSS. De acordo com o INSS, a regra de pontuação não é única, sendo uma construção dinâmica a partir de cada base de dados e de interações, levando em consideração as seguintes etapas para cada base de dados tratada: i) Análise da Área de Negócio, com o objetivo de compreender a origem dos dados e sua confiabilidade; ii) Estudo Qualitativo dos Riscos; e iii) Monitoramento da Qualidade.

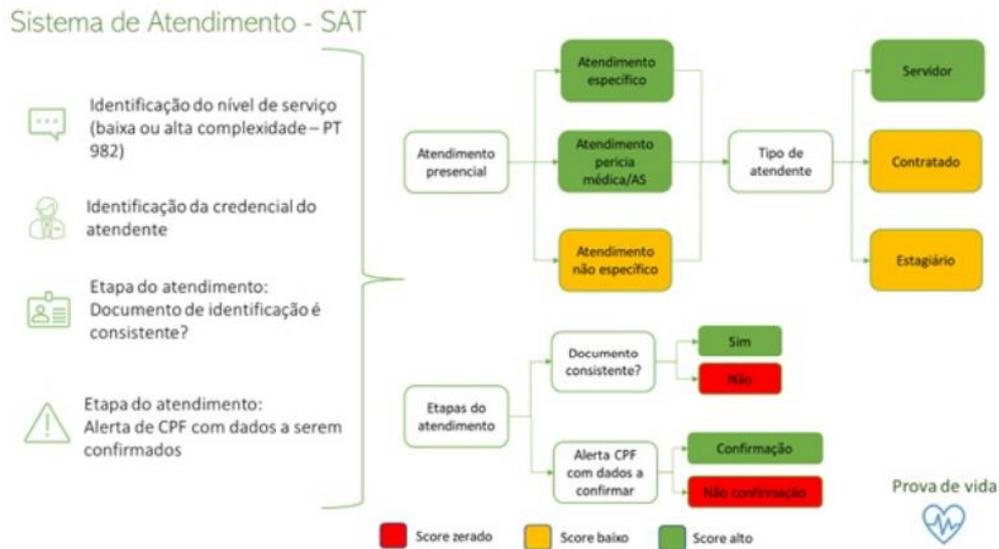
Quanto à definição da regra de *score* aplicada à base de eventos do SAT, o INSS informou que a confiabilidade dos dados obtidos, integrantes do grupo de eventos a serem pontuados, bem como das regras de 'depreciação', podem variar, dependendo de diversos fatores, sendo o mais importante a fonte originária da informação. Por estar inicialmente trabalhando apenas com dados de atendimento do próprio INSS, foi avaliada a confiabilidade e a precisão na identificação do beneficiário para cada atendimento de serviços no SAT. Dessa forma, considerou-se que os serviços que pontuam no teto de cem pontos possuem alta confiabilidade na identificação do beneficiário e tal constatação se deu por serem atendidos os critérios e procedimentos de coleta da informação. Então, foi definido que cada evento tem uma pontuação inicial que representa um valor na composição dos dados que levarão à comprovação de vida. A partir dessa pontuação, as taxas de depreciação⁹ são aplicadas ao longo do tempo, garantindo que a pontuação reflita a validade do evento no tempo (com o passar do tempo a pontuação inicial vai sendo depreciada, podendo chegar a zero). Sendo assim, os eventos precisam ocorrer a cada ano para que possam ser utilizados para comprovar vida do beneficiário.

A Figura a seguir demonstra as premissas utilizadas para a valoração dos eventos, que consideram os tipos de atendimentos presenciais cadastrados no SAT (classificando o nível do serviço como de baixa ou alta complexidade), o tipo de atendente no âmbito do INSS e as etapas de atendimento.

⁸ Portaria DIRBEN/INSS nº 15, de 17.02.2022.

⁹ Foi considerada a pontuação máxima como o valor total do ativo e a duração de um ano como sua vida útil. Ao longo do tempo a pontuação vai diminuindo, até atingir zero ao final do período dado para sua validade/vigência. O cálculo da depreciação seria então da seguinte forma: Depreciação = (Valor total do ativo/Vida útil do ativo) x Tempo decorrido desde o início do período

Figura 1 – Premissas utilizadas pelo INSS para a valoração dos eventos do SAT



Fonte: Ofício SEI nº 86/2023/DIGOV/INSS, de 04.04.2023.

Considerando as informações apresentadas pelo INSS, verifica-se que os registros migrados do SAT (única base de dados utilizada para o processo de prova de vida até março/2023) para o SIRIS não foram formalmente classificados, em ato próprio, de acordo com o seu nível de integridade, conforme estabelece o § 2º do art. 6º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, fato que fragiliza o processo.

No que se refere às etapas definidas para análise pelo INSS de cada uma das bases de dados a serem utilizadas no processo de comprovação de vida, considerando especificamente a base de dados do SAT, verificou-se, em relação à primeira etapa, que trata da Análise da Área de Negócio, que os serviços presenciais do SAT foram valorados de acordo com as diretrizes de atendimento da Autarquia e com a experiência dos servidores integrantes do Grupo de Trabalho, conforme informado pelo INSS. Entretanto, tais diretrizes de atendimento não se encontram explicitadas, tampouco foram formalizadas, em ato próprio, as regras ou a metodologia utilizada pela Autarquia na atribuição da pontuação e da vigência para cada um dos eventos do SAT. Ainda, não restou evidenciada documentação que deixasse explícita a razão pela qual cada evento presencial do SAT recebeu a respectiva pontuação de *score* (que varia entre dez, cinquenta ou cem pontos) e de vigência (que varia entre três, seis ou doze meses). Como produto dessa etapa, existe apenas uma planilha que apresenta o resultado das pontuações de *score* e de vigência para cada serviço válido do SAT.

Tal ocorrência fragiliza a definição e a transparência da pontuação, considerando que os critérios utilizados não se encontram formalmente definidos, e prejudica a definição futura de pontuações a serem atribuídas quando da utilização de outras bases de dados, caso venham a ser seguidos os mesmos critérios e metodologia utilizados na primeira regra de cálculo de *score*.

Considerando a inexistência de critérios formalmente instituídos para a atribuição de pontuação de *score* e de vigência para cada um dos eventos presenciais do SAT, não foi possível verificar se as referidas pontuações são adequadas. Em relação especificamente à vigência dos eventos presenciais do SAT, não restou caracterizada a razão pela qual, por exemplo, o evento de perícia médica inicial tem vigência de doze meses, enquanto o evento

de atendimento por decisão judicial tem vigência de três meses, apesar de ambos os atendimentos terem sido presenciais.

Em relação à segunda etapa, que trata de Estudo Qualitativo dos Riscos, verificou-se, com base nas manifestações encaminhadas pelo INSS, que a avaliação de riscos não foi formalmente instituída em relação à base de dados do SAT, tampouco restou explicitado como os riscos informalmente definidos influenciaram na definição das pontuações de *score* e de vigência para cada evento válido do SAT. Ressalta-se que a realização e a formalização de estudos qualitativos de riscos são essenciais para a transparência dos resultados obtidos, assim como para a definição das futuras pontuações a serem atribuídas quando da utilização de outras bases de dados.

Quanto à terceira etapa, referente ao Monitoramento da Qualidade dos dados, é procedimento essencial a ser realizado para a utilização de qualquer base de dados que subsidie a prova de vida, considerando que a não realização pode prejudicar os resultados obtidos, inclusive incorrendo em custos adicionais à Autarquia, para realização de eventual notificação e Pesquisa Externa, ou gerando risco de pagamentos ou suspensões indevidos de benefícios. Ainda, conforme tratado também no item 5 deste Relatório, verifica-se que, mesmo após transcorrido mais de um ano do planejamento da nova sistemática de prova de vida (fevereiro/2022), não existem, nos sistemas de suporte, funcionalidades próprias de monitoramento, as quais ainda se encontram pendentes de especificação e atendimento, demonstrando a inexistência de estrutura para o adequado monitoramento desse processo.

Ademais, conforme já relatado, não foi possível avaliar a pontuação de *score* e de vigência atribuída a cada um dos eventos do SAT, tendo em vista a ausência de critérios claramente definidos e formalizados, apesar de terem sido demonstradas, conforme Figura 1, as premissas utilizadas para a valoração dos eventos de atendimento, que levaram em consideração: i) os tipos de atendimentos presenciais cadastrados no SAT, divididos em atendimento específico (*score* alto), atendimento perícia médica (*score* alto), atendimento não específico (*score* baixo); ii) o tipo de atendente no âmbito do INSS, divididos em servidor (*score* alto) e contratados e estagiários (*score* baixo); e iii) as etapas de atendimento, divididos em documento de identificação consistente (se sim - *score* alto, se não - *score* zerado) e da existência de alerta de dados a confirmar no Cadastro de Pessoa Física (CPF) do beneficiário (se houve a confirmação dos dados - *score* alto, se não - *score* zerado). Entretanto, apesar da existência dessas premissas, não restam claras algumas definições utilizadas, tais como quais são os atendimentos classificados como específicos e os não específicos e quais são as pontuações (que podem ser dez, cinquenta e cem) atribuídas para o *score* baixo e *score* alto.

Por fim, não foi possível verificar se as regras de cálculo do *score* foram adequada e tempestivamente implementadas pela Dataprev nos sistemas que suportam a realização do processo de prova de vida, devido ao fato de os sistemas não estarem operacionais, conforme tratado no item 5 deste Relatório, somado à inexistência de critérios e de metodologia formalmente definidos para o cálculo do *score* e da vigência dos eventos.

Conclui-se, portanto, que as regras para cálculo do *score*, utilizado para comprovação de vida dos beneficiários do INSS, não foram formalmente definidas, seguindo critérios e estudos técnicos, considerando as seguintes situações: as informações migradas do SAT para o SIRIS não foram formalmente classificadas em ato próprio, de acordo com o seu nível de integridade, conforme estabelece a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023; em relação à análise da área de negócio, as diretrizes de atendimento não se encontram explicitadas, tampouco

foram formalizadas as regras ou a metodologia utilizadas pela Autarquia na atribuição da pontuação e da vigência para cada um dos eventos do SAT, além da memória de cálculo que deixasse explícita a razão pela qual cada evento presencial do SAT recebeu a respectiva pontuação de *score* e de vigência; a avaliação qualitativa dos riscos não foi formalmente instituída em relação à base de dados do SAT e não restou explicitado como os riscos informalmente definidos influenciaram na definição das pontuações de *score* e de vigência para cada evento válido do SAT; e a inexistência de monitoramento da qualidade dos dados do SAT e a ocorrência de fragilidades no planejamento do referido monitoramento, inclusive em relação às próximas bases de dados a serem incorporadas ao processo de prova de vida. Essas ocorrências, além de impactarem no planejamento, na execução e no monitoramento do novo processo de comprovação de vida, impossibilitaram avaliação, pela equipe de auditoria, sobre a adequação da pontuação de *score* e de vigência/depreciação atribuída a cada um dos eventos do SAT.

7. Inexistência de estudos ou de documentos que embasem a definição das informações mínimas necessárias que devem constar nas bases de dados a serem utilizadas para realização da comprovação de vida.

A Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, no seu art. 3º, estabeleceu as informações que deverão ser migradas dos bancos de dados integrados aos sistemas SIRIS e SIBE-PU, de modo a subsidiar a execução do novo processo de prova de vida, a saber: i) base de dados originária; ii) data e hora da ocorrência; iii) CPF; iv) nome completo; e v) Unidade da Federação (UF) da ocorrência.

Nesse sentido, considerando a relevância na determinação das informações que devem ser migradas de diversas bases de dados para que o processo de prova de vida possa ser realizado com maior eficácia e menor risco possível, procurou-se analisar se o INSS utilizou estudos ou documentos técnicos para embasar a decisão de quais informações mínimas devem estar presentes nas bases de dados que serão utilizadas para realização da comprovação de vida.

Nesse contexto, foi solicitado ao INSS que enviasse os estudos ou documentos que definissem formalmente as informações mínimas necessárias (campos) que devem estar presentes em todas as bases de dados utilizadas ou a serem utilizadas pelo INSS para a realização da prova de vida. Também foi solicitada disponibilização de acesso às bases de dados dos sistemas SIRIS e SIBE-PU, acompanhadas dos respectivos dicionários de dados, com o objetivo de verificar se tais informações mínimas, previamente definidas pelo INSS, efetivamente estão presentes nas bases em utilização pela Autarquia.

O INSS informou que a estruturação dos dados mínimos, conforme apresentado no Quadro 1, se baseou nas Portarias MTP nº 220/2022 e PRES/INSS nº 1.408/2022, seguindo a diretriz disposta no artigo 6º, inciso III, da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), além de informar que foram realizadas reuniões técnicas entre o Instituto e a Dataprev a fim de determinar tais informações, sem, contudo, ter sido elaborado um estudo formalmente constituído, sob o argumento que tais reuniões ocorreram de maneira remota, não foi elaborado um documento compilando as principais deliberações.

Quadro 1 – Informações mínimas necessárias, estabelecidas pelo INSS, que devem constar nas bases de dados utilizadas para comprovação de vida

Campo	Formato	Descrição
Identificador Ente	Numérico	Indica o ente originador do dado
Identificador Base Ente	Numérico	Indica a base que armazena a interação
Nome Cidadão	Texto	Nome do cidadão
CPF Cidadão	Numérico	CPF do cidadão
Data Nascimento Cidadão	Numérico	Data de nascimento do cidadão
Identificador Interação	Numérico	Indica a interação com o ente
Interação Presencial	Booleano ^(a)	Indica se a interação com o ente foi presencial
UF Interação	Texto	Indica a UF quando a interação com o ente tiver sido presencial
Data Interação	Texto	Data que ocorreu a interação com o ente
Hora Interação	Texto	Hora que ocorreu a interação com o ente

Fonte: Ofício SEI nº 21/2023/DIGOV-INSS, de 31.01.2023, em resposta à SA nº 1304683/03.

^(a) Booleano (ou lógico) é um tipo de dado que possui dois valores, que podem ser considerados como verdadeiro ou falso (sim ou não).

Destaca-se que, apesar da inexistência de estudos técnicos ou de formalização das reuniões realizadas para a definição dos dados mínimos necessários que devem constar nas bases de dados utilizadas para comprovação de vida, verifica-se que as informações mínimas definidas são relevantes para o processo de prova de vida, para a identificação do beneficiário, bem como para possíveis validações de consistência dos dados utilizados.

Em relação à solicitação de disponibilização de acesso às bases de dados do SIRIS e do SIBE-PU, o INSS restringiu-se, mesmo após reiteração, a encaminhar a descrição das tabelas presentes em ambos os sistemas, com diversos campos cujos códigos remetem a outras tabelas, as quais não constavam da resposta. Até o encerramento das análises, o acesso às bases de dados não foi disponibilizado, apesar de terem sido encaminhados os esclarecimentos e as orientações para tanto pela equipe de auditoria, conforme solicitado pelo INSS.

Verifica-se, assim, que houve a definição das informações mínimas necessárias que devem constar das bases de dados a serem integradas ao sistema SIRIS, bem como dos campos que serão migrados das bases de dados para o referido Sistema, sendo que, na resposta encaminhada pelo INSS, há acréscimo de campos quando comparados com as informações constantes do artigo 3º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023. Não obstante tal diferença, a Portaria referenciada não veda a possibilidade de ampliar as informações a serem migradas, apenas definindo os dados mínimos que precisam constar da integração, não sendo verificada, dessa forma, a existência de impropriedade. De outro modo, não houve qualquer estudo ou documento formal que embasasse tais definições, fato que demonstra fragilidade no planejamento, na estruturação e nas definições da nova sistemática da prova de vida, representando risco ao processo.

Ademais, não foi possível avaliar se as informações mínimas definidas pelo INSS constam efetivamente das bases de dados do SIRIS e do SIBE-PU, já que não foi disponibilizado acesso às bases dos referidos sistemas, conforme requerido, tendo sido disponibilizada apenas cópia da estrutura de campos das tabelas presentes nos sistemas, o que permite constatar, tão somente, que a estrutura comporta a inserção das informações mínimas definidas pela Autarquia.

8. Oportunidade de melhorias em relação à segurança e à proteção de dados pessoais referente aos sistemas de suporte ao novo modelo de prova de vida.

A nova sistemática de prova de vida ocorre, inicialmente, a partir de consulta a atos registrados em bases de dados internas ao INSS ou mantidas e administradas por outros órgãos públicos, por meio dos sistemas SIRIS e SIBE-PU, os quais estão em desenvolvimento pela Dataprev, como empresa contratada.

Considerando que, a partir dessa nova sistemática, o INSS deverá ter acesso a dados pessoais advindos de outros órgãos públicos e considerando a necessidade de proteção dos dados pessoais, conforme determinam a Lei nº 13.709, de 14.08.2018, Lei Geral de Proteção de Dados, e a Lei nº 12.527, de 18.11.2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), buscou-se verificar se os sistemas SIRIS e SIBE-PU contemplam mecanismos de proteção aos dados pessoais compatíveis com a legislação citada.

A fim de realizar tais análises, e considerando que não foi possível ter acesso aos sistemas SIRIS e SIBE-PU, conforme tratado no item 5 deste Relatório, foi requerido ao INSS que informasse como esses sistemas atendem ao disposto nas legislações retromencionadas no que se refere à proteção de dados pessoais, bem como que enviasse os normativos disciplinadores dos mecanismos de segurança da informação com relação aos novos sistemas utilizados para a prova de vida, além de estudos, documentos ou normativos que definam a hierarquia e os procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso a tais sistemas, considerando as bases legais supracitadas ou as normas internas do INSS sobre segurança de acesso a sistemas.

O Instituto informou que a Dataprev estabeleceu, desde julho/2018, uma Comissão de Privacidade e Proteção e Dados, responsável por propor Plano de Implantação da empresa para adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, sendo alegado que *“o roadmap de implantação consistiu em 7 “Ondas”, contemplando entre outros um Programa de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais, uma Política de Privacidade e Proteção de Dados, a execução do Sistema de Gestão da Privacidade (SGPI) e a criação da Coordenação de Privacidade e Proteção de Dados vinculada à Coordenação Geral de Governança de Segurança e Privacidade subordinada diretamente a Presidência da Dataprev”*. Adicionalmente, informou que todas as soluções tecnológicas disponibilizadas são aderentes a atos normativos emanados pelo governo federal e demais normas exaradas no sentido de proteção de dados, citando medidas que corroboram o comprometimento da prestadora de serviços (Dataprev) em disponibilizar serviços seguros, a saber: *“a) Política de Segurança da Informação e Privacidade (PSIP); b) Normas Internas de Segurança e Privacidade; c) Framework de Segurança Cibernética (CIS Controles); d) Framework de Privacidade; e) Termos de Sigilo e de*

Responsabilidade; f) Sistemas de Gestão de Segurança e Privacidade; e g) Elaboração de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD)”.

Além das medidas de proteção a dados pessoais no âmbito da Dataprev, acrescentou que existe um fluxo de construção do RIPD entre a empresa e o INSS, tratando-se de um documento a ser atualizado a cada nova base de dados incorporada ao SIRIS. Na sequência, em resposta ao Relatório Preliminar, o INSS encaminhou o referido RIPD, de 25.05.2023, sendo verificado que o documento segue os parâmetros definidos no Guia de Boas Práticas para implementação da LGPD.

Informou, ainda, que os normativos relacionados à segurança dos dados no âmbito do INSS são aqueles aplicados aos outros sistemas, e que, por ora, não há tráfego de dados externos ao ambiente da Dataprev para alimentar o SIRIS.

Assim, tendo em vista a informação de que os normativos relacionados à segurança de dados pessoais no âmbito dos sistemas que suportam a nova prova de vida são os mesmos aplicados aos outros sistemas utilizados pelo INSS, foi solicitada a disponibilização desses documentos. Em resposta, o Instituto informou que o tema de proteção de dados pessoais foi objeto de adequação em processo interno, porém sem o envio da documentação de suporte. Afirmou, ainda, que os sistemas em desenvolvimento pela Dataprev, por cláusula contratual de adequação à norma ABNT NBR ISO/IEC 27701:2019¹⁰, adotam a abordagem chamada de *privacy by design* (privacidade desde a concepção)¹¹.

Quanto à hierarquia e aos procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso aos sistemas de suporte à nova forma de prova de vida, informou que se encontram em desenvolvimento e, portanto, tais procedimentos ainda estão sendo estabelecidos, os quais devem seguir as regras já existentes para acesso a outros sistemas corporativos, baseados no Sistema de Gerenciamento de Identidade e Acesso (GERID) da Dataprev¹².

Diante das manifestações apresentadas, verifica-se que não há normativos que definam especificamente as regras e os mecanismos de proteção de dados pessoais no âmbito dos sistemas SIRIS e SIBE-PU, os quais irão tratar e armazenar informações pessoais sensíveis, advindas de bases de dados de outros órgãos públicos e entidades privadas. Destaca-se que as manifestações do INSS apresentam informações de caráter geral, mencionando normas e *frameworks* sobre proteção de dados, especialmente no âmbito de atuação da Dataprev, porém sem encaminhar as correspondentes documentações de suporte para avaliação da sua suficiência.

Acrescenta-se que representam boas práticas em segurança da informação, conforme orientado no Guia de Boas Práticas para Implementação na Administração Pública Federal da LGPD¹³, a afirmação do INSS de que os sistemas desenvolvidos pela Dataprev adotam, por

¹⁰ Especifica os requisitos e fornece as diretrizes para o estabelecimento, implementação, manutenção e melhoria contínua de um Sistema de Gestão de Privacidade da Informação na forma de uma extensão das ABNT NBR ISO/IEC 27001 e ABNT NBR ISO/IEC 27002.

¹¹ O conceito de privacidade desde a concepção significa que a privacidade e a proteção de dados devem ser consideradas desde a concepção e durante todo o ciclo de vida do projeto, sistema, serviço, produto ou processo.

¹² Sistema de autenticação e gestão de usuários dos sistemas desenvolvidos pela Dataprev.

¹³ Disponível em https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protECAo-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf; acesso em 20.04.2023.

cláusula contratual, a abordagem de privacidade desde a concepção, assim como a existência de um RIPD, que trata da proteção de dados pessoais no âmbito do sistema SIRIS, apesar de o referido RIPD ter sido elaborado em 25.05.2023, ou seja, após o início da execução do novo processo de prova de vida (01.01.2023), quando o supracitado Guia de Boas Práticas orienta que deve ser elaborado antes de as unidades iniciarem o tratamento de dados pessoais, de preferência, na fase inicial do programa ou projeto.

Ademais, ao não ser encaminhada à equipe de auditoria a correspondente documentação de suporte que disciplina os procedimentos de segurança de dados pessoais no âmbito do INSS, não foi possível verificar se a Autarquia possui uma abordagem de proteção de dados apoiada em padrões e *frameworks* reconhecidos, os quais, inclusive, necessitam ser periodicamente revistos e são passíveis de auditorias externas, conforme mencionado no citado Guia.

Esses fatos demonstram que, não obstante a informação de adoção da boa prática da privacidade desde a concepção (*privacy by design*), da existência do RIPD aplicado ao sistema SIRIS e de que por ora não há tráfego de dados externos ao ambiente da Dataprev para alimentar este sistema, a ausência do envio de normativo que reflita a adoção das práticas de segurança de dados baseadas nos *frameworks* citados em informações apresentadas pelo INSS, bem como a ausência de normativo específico disciplinando a proteção de dados pessoais no âmbito da nova prova de vida, demonstram dissonância com pelo menos três dos sete princípios fundamentais citados pelo Guia de Boas Práticas da LGPD: Privacidade incorporada ao projeto (*design*)¹⁴; Funcionalidade total¹⁵; Segurança e proteção de ponta a ponta durante o ciclo de vida de tratamento dos dados¹⁶. Adicionalmente, tais fatos evidenciam morosidade no planejamento e implementação do novo modelo de prova de vida, representando risco de falha na segurança dos sistemas SIRIS e SIBE-PU no que se refere à proteção de dados pessoais, tendo em vista que essa nova sistemática possui como premissa o acesso a bases de dados externas ao INSS.

Soma-se, ainda, a ausência de definição da hierarquia e dos procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso aos sistemas da prova de vida, em que pese os sistemas de gestão desse novo modelo ainda estarem em desenvolvimento, não obstante o tempo para seu planejamento e implementação, o qual perfaz mais de um ano, fato que corrobora a morosidade do planejamento e da implementação da nova sistemática, consubstanciado em risco de falha na segurança dos sistemas em desenvolvimento e dos correspondentes dados.

Dessa forma, considerando aspectos atinentes à segurança e à proteção de dados pessoais, no que concerne aos sistemas aplicáveis ao novo modelo da prova de vida, constata-se a necessidade de disciplinamento do tema de proteção de dados pessoais, de modo a reduzir o risco de falhas no tratamento desses dados.

¹⁴ A privacidade deve estar incorporada ao projeto e arquitetura dos sistemas de Tecnologia da Informação e práticas de negócios.

¹⁵ A privacidade desde a concepção não envolve simplesmente a formalização de declarações e compromissos de privacidade.

¹⁶ Por ser incorporado ao sistema antes de o primeiro elemento de informação ser coletado, a privacidade desde a concepção estende-se por todo o ciclo de tratamento dos dados envolvidos no projeto, sistema ou serviço.

9. Os mecanismos de notificação dos beneficiários e de realização de Pesquisa Externa estão previstos em normativos sem o devido detalhamento operacional.

A etapa de notificação ocorrerá quando o beneficiário não realizar prova de vida via rede bancária ou pelo “Meu INSS” e quando, no âmbito da nova sistemática instituída por meio da Portaria MTP nº 220/2022 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, não for possível realizar a comprovação de vida por meio de consultas a atos registrados em bases de dados disponíveis ao INSS nos dez meses posteriores ao aniversário do beneficiário. Após a referida notificação, o beneficiário terá o prazo de sessenta dias para realizar algum ato, por exemplo, acesso ao aplicativo “Meu INSS” ou outros aplicativos e sistemas dos órgãos e entidades públicas que possuam certificação e controle de acesso; atendimento nas Agências do INSS ou no sistema público de saúde; emissão de documentos oficiais que necessitem da presença física do usuário ou reconhecimento biométrico, entre outros elencados no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, alterada por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.552/2023.

Na sequência, transcorrido o prazo referenciado e não identificada interação nas bases de dados integradas com os sistemas do INSS ou quando, apesar de realizada interação, não for atingida a pontuação mínima necessária para comprovação de vida, poderá ser emitida Pesquisa Externa para localização do beneficiário, a ser realizada por servidor da Autarquia ou por parceiro constituído.

Nesse sentido, considerando a relevância das etapas de notificação e de Pesquisa Externa para o novo processo de comprovação de vida, de modo a mitigar a manutenção de pagamentos indevidos após o óbito do beneficiário, buscou-se avaliar se os mecanismos operacionais para realização da notificação e da Pesquisa Externa estão previstos em normativos e se são adequados e suficientes. Ressalta-se que o escopo da presente avaliação não teve como objetivo verificar se as notificações e as Pesquisas Externas estão ocorrendo adequadamente, uma vez que a previsão para que as primeiras notificações sejam realizadas é a partir de novembro/2023.

Dessa forma, foi requerido ao INSS que disponibilizasse os normativos que definem os mecanismos, os procedimentos, os responsáveis e os prazos das etapas de notificação do beneficiário e de eventual realização de Pesquisa Externa, assim como o cronograma, para o exercício 2023, de realização das mencionadas etapas, além da descrição dos controles implementados para a execução desses procedimentos e de seus resultados.

O INSS informou que a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023 regulamenta os atos complementares do processo de prova de vida, e que as etapas referidas também estão dispostas nos artigos 614 e 618 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, que disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessários à efetiva aplicação de normas de direito previdenciário. Quanto à Pesquisa Externa, afirmou que conta com normativos específicos que a disciplinam no âmbito da Autarquia, porém, sem indicá-los. Acrescentou que tanto a notificação dos beneficiários quanto a realização de atualizações de benefícios seguem o Regimento Interno do Instituto, sob a responsabilidade da Divisão de Manutenção de Benefícios.

Com base no informado, verifica-se que o art. 7º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, restringe-se a definir os mecanismos que serão utilizados para notificação do beneficiário

("Meu INSS", "Central 135" e/ou notificação bancária) e a afirmar que a notificação ocorrerá de maneira automática. Adicionalmente, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 apresenta aspectos gerais das referidas ações de notificação e de Pesquisa Externa no âmbito do Instituto, mas não as disciplinam especificamente em relação ao novo modelo de prova de vida.

Dessa forma, apesar da existência das normatizações supracitadas, não restou claramente especificado o detalhamento dos procedimentos, dos fluxos, da interoperabilidade entre sistemas e dos prazos (o beneficiário será automaticamente notificado, mas sem deixar claro o momento exato em que ocorrerá) das notificações a serem encaminhadas pelo INSS, tampouco quando, como e os custos associados para eventual realização de notificação aos beneficiários pelas instituições bancárias.

Especificamente em relação à realização de Pesquisa Externa, que poderá ser feita por servidor do INSS ou por parceiro constituído, não foram definidos os casos em que essa será efetivamente realizada, tendo em vista que o §1º do art. 9º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023 prevê que a Pesquisa Externa poderá ocorrer quando a notificação não for suficiente para comprovação de vida do beneficiário (e não que ocorrerá em todos os casos).

Também não se verificou normatização específica em relação ao responsável pela realização de Pesquisa Externa, considerando que essa poderá ser feita por servidor do INSS, porém sem definição de quais servidores, sua lotação e as competências necessárias para realizá-la, tampouco dos impactos dessa nova atribuição diante da capacidade operacional do INSS; ou por parceiro constituído, porém sem definição dos casos em que a Pesquisa Externa será realizada pela Autarquia ou por parceiros, ou quem seriam os referidos parceiros, como seriam constituídos e os custos envolvidos.

Acrescenta-se, ainda, que não existe normatização em relação aos prazos para realização da Pesquisa Externa, à maneira de localização do beneficiário, à quantidade mínima e máxima de tentativas para sua localização, assim como levantamento dos custos envolvidos, dentre outras definições essenciais para a efetividade da comprovação de vida.

Com relação ao cronograma das etapas de notificação dos beneficiários e de realização de Pesquisa Externa para o exercício 2023, bem como quanto à descrição dos controles implementados para a execução desses procedimentos e de seus resultados, foram informados pelo INSS apenas os prazos legalmente estabelecidos por meio da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, ou seja, sessenta dias a partir da notificação para que o beneficiário realize uma das interações previstas para comprovação de vida e, não sendo esta realizada ou efetiva, poderá ser efetuada a Pesquisa Externa, a qual não possui prazo disciplinado para sua realização.

Quanto aos controles implementados, informou que estão em desenvolvimento e que "(...) o *Batimento de Óbitos* é o processo que objetiva mitigar o risco de pagamentos indevidos a benefícios previdenciários com suspeita ou confirmação de óbito do titular e ocorre através do batimento dos dados de benefícios do INSS com a base das certidões de óbito enviadas pelos cartórios à Dataprev via sistema SIRC". Adicionalmente, a Autarquia apresentou relação da previsão de relatórios/consultas para cada etapa, com base nos sistemas já existentes, conforme segue: "a) Beneficiários que não possuem prova de vida realizada; b) Notificações Encaminhadas; c) Beneficiários que não possuem prova de vida realizada após notificação; d) Beneficiários que não possuem prova de vida realizada após conclusão da Pesquisa Externa;

e) Benefícios com bloqueio de crédito por não comprovação de vida; f) Benefícios suspensos pelo motivo “Impossibilidade de realização do recenseamento”; e g) Benefícios cessados pelo motivo “Impossibilidade de realização do recenseamento”.

Cabe esclarecer que, ao solicitar o cronograma de realização de notificação e de Pesquisa Externa para o ano de 2023, pretendia-se obter informações acerca do planejamento dessas etapas, que devem ser iniciadas a partir de novembro/2023 (dez meses após o aniversário do beneficiário, para aqueles nascidos no mês de janeiro). Contudo, não se identificou que o referido planejamento tenha sido realizado. Dessa forma, embora o INSS informe que a notificação e a Pesquisa Externa façam parte de um ciclo contínuo, não há definição quanto à sistemática, ao fluxo e ao prazo em que tais procedimentos devem ocorrer, e a ausência de um cronograma específico para essas etapas corrobora a constatação de um planejamento incompleto, não obstante o lapso temporal de mais de um ano para implementação do novo processo de prova de vida. Soma-se a isso o fato de que os controles das etapas mencionadas ainda se encontram em desenvolvimento, sem a indicação de cronograma de execução e de conclusão.

Com relação à informação de que o batimento de óbitos é o processo que busca mitigar o risco de pagamentos indevidos após óbito, há de se destacar que tal mecanismo não se confunde com a informação solicitada, relacionada aos mecanismos de controle instituídos especificamente em relação às etapas de notificação e de Pesquisa Externa, no âmbito do novo processo de prova de vida.

Identifica-se, assim, que os mecanismos de notificação e de possíveis Pesquisas Externas estão previstos em normativos de caráter amplo e na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, que trata do novo modelo de prova de vida, porém sem detalhamento operacional, de modo a demonstrar os sistemas envolvidos, a necessidade de interoperabilidade entre eles, os prazos, os responsáveis, os fluxos, os mecanismos de controle e os custos envolvidos, o que pode acarretar em não realização dos procedimentos de notificação e de Pesquisa Externa, no tempo previsto, com o consequente risco de manutenção de pagamentos indevidos após o óbito de beneficiários. Verifica-se, portanto, que o novo processo de prova de vida foi iniciado sem definições mínimas necessárias no que se refere às etapas de notificação ao beneficiário e de realização de Pesquisa Externa, apesar de ter sido instituído há mais de um ano (em fevereiro/2022), e que segue sem especificações mínimas em relação a essas etapas do processo.

10. Riscos associados à eficácia das etapas de notificação e de Pesquisa Externa no âmbito do novo processo de prova de vida em decorrência de eventual desatualização dos dados cadastrais dos beneficiários no CNIS.

Para a efetividade do envio de notificação e da realização de Pesquisa Externa, etapas a serem realizadas quando não for possível a comprovação de vida por meio de consultas a atos registrados em bases de dados próprias do INSS ou mantidas pelos órgãos públicos federais, há necessidade que os dados cadastrais dos beneficiários estejam atualizados no âmbito do INSS, tendo em vista que a ausência de atualização e de adequação dessas informações impacta diretamente nas mencionadas etapas do processo de comprovação de vida. Nesse

sentido, buscou-se verificar se o INSS possui os dados cadastrais dos beneficiários atualizados para efetuar as etapas de notificação e de realização de Pesquisa Externa.

Quanto aos critérios e à periodicidade de atualização dos dados cadastrais pelos beneficiários, o processo está institucionalizado e disciplinado nas Portarias DIRBEN/INSS nº 990 e nº 992, ambas de 28.03.2022, as quais aprovam as normas procedimentais em matéria de benefício, e disciplinam que o referido processo ocorre de maneira contínua e independente do processo de prova de vida; o sistema SIRIS armazena as interações dos beneficiários e não impacta as atualizações de dados cadastrais, as quais são objeto do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de modo que possuem mecanismos de controle independentes. De acordo com o art. 25 da Portaria DIRBEN/INSS nº 990/2022 e do art. 13 da Portaria DIRBEN/INSS nº 992/2022, as atualizações cadastrais ocorrem no âmbito do CNIS, de maneira voluntária pelo beneficiário, não sendo estabelecidos prazos para sua realização.

A lógica definida para a atualização de dados cadastrais pode impactar na eficácia das etapas de notificação e de Pesquisa Externa, no âmbito do novo processo de prova de vida, haja vista que a adequada atualização cadastral do beneficiário consiste em fator relevante, já que dependem da localização física do beneficiário. Dessa forma, eventual desatualização no CNIS pode gerar, como consequência, bloqueios indevidos de benefícios (por não comprovação de vida), causando prejuízos financeiros aos beneficiários, além de custos operacionais ao INSS, que poderiam ser evitados, como consequência de realização de Pesquisas Externas em endereços incompletos ou desatualizados.

A despeito da atualização dos dados cadastrais dos beneficiários ser objeto de tratamento no âmbito do CNIS, e não dos sistemas de suporte ao processo de prova de vida, a primeira etapa do processo de prova de vida refere-se a consultas realizadas pelo INSS a atos registrados pelos beneficiários em diversas bases de dados. Sendo assim, verifica-se a oportunidade de a Autarquia confirmar, nas bases de dados recebidas, as informações básicas dos beneficiários (tais como CPF, nome, endereço, dentre outras consideradas relevantes), utilizando-as, além daquelas cadastradas no CNIS, para subsidiar a realização de notificações e de Pesquisas Externas, considerando, principalmente, a informação que apresenta a data de atualização mais recente. Dessa maneira, mitigar-se-ia o risco de tornarem-se inúteis as referidas etapas do processo de comprovação de vida, bem como criar-se-ia a oportunidade de atualização e de melhoria das informações constantes do CNIS.

Considerando que não existe periodicidade definida para atualização dos dados cadastrais pelos beneficiários junto ao INSS e que os sistemas de suporte ao processo de prova de vida não possuem mecanismo de controle em relação ao histórico desses dados, bem como que a referida atualização ocorre no âmbito do CNIS, de forma independente do processo de comprovação de vida, existem riscos associados à eficácia das etapas de notificação e de Pesquisa Externa, em decorrência de eventual desatualização dos dados cadastrais dos beneficiários no âmbito do CNIS, com a consequente possibilidade de bloqueio indevido de benefícios por não comprovação de vida, além de ocorrência de custos operacionais, pelo INSS, com a realização de notificações e Pesquisas Externas que poderiam ser evitados, além de outros custos operacionais vinculados, como, por exemplo, aqueles com reativação/revisão de benefício, com judicialização de demandas ou com processamento de recurso junto ao Conselho de Recursos da Previdência Social, em caso de bloqueio indevido de benefícios por não comprovação de vida.

11. Ausência de definição de procedimentos, fluxos, responsabilidades e controles para permitir o correto e tempestivo bloqueio, suspensão ou cessação de benefícios por ausência de comprovação de vida.

Conforme apresentado, o novo modelo de comprovação de vida ocorre em até três etapas: consulta em bases de dados, por meio do Sistema SIRIS, para identificar interações realizadas pelos beneficiários; notificação ao beneficiário para realizar, em sessenta dias, uma das interações previstas no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, no caso de não validação da prova de vida por meio da etapa anterior; e realização de Pesquisa Externa para localização do beneficiário, que poderá ser realizada por servidores da Autarquia ou por parceiro constituído, caso a notificação supracitada seja ineficaz ou o beneficiário não a realize dentro do prazo.

Nesse contexto, o art. 10 da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023 define que quando a Pesquisa Externa não for considerada efetiva para comprovação de vida ou o endereço cadastrado nas bases de dados do INSS for insuficiente para localizar o beneficiário, o pagamento do benefício será bloqueado e o beneficiário novamente notificado para, no prazo de trinta dias, realizar uma das ações previstas no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022. Caso não a realize, a norma determina a suspensão do benefício e, transcorridos seis meses da referida suspensão sem a manifestação do beneficiário, o benefício será cessado.

Considerando a relevância dessas etapas no âmbito da nova sistemática de prova de vida, para evitar a ocorrência de pagamentos indevidos após o óbito do beneficiário, buscou-se verificar, por meio de análise documental e de verificação aos correspondentes sistemas de suporte, se os fluxos, os prazos, as responsabilidades e os controles para a realização dos procedimentos de bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios encontram-se definidos, de modo a atender os prazos estipulados pelo normativo referenciado.

Cabe consignar que não constou do escopo desta auditoria análise da adequação do efetivo bloqueio, suspensão ou cessação de benefícios pelo INSS no caso de não comprovação de vida, uma vez que a nova sistemática teve início em janeiro/2023 e que, mesmo para os beneficiários com data de aniversário em janeiro, o eventual bloqueio de benefício só será realizado a partir de janeiro/2024 (considerando, no mínimo, os dez meses posteriores à data de aniversário do beneficiário para consulta a bases de dados e os sessenta dias, após o envio de notificação, para que o beneficiário realize uma das interações previstas, sem considerar a possível etapa de Pesquisa Externa, cujo prazo e os procedimentos de realização não se encontram definidos, conforme tratado no item 9 deste Relatório). Sendo assim, as análises se restringiram à verificação da adequada governança desses procedimentos.

Quanto à definição de procedimentos, fluxos, prazos, responsabilidades e controles relativos ao bloqueio, suspensão e cessação de benefícios, em caso de ausência da comprovação de vida, o INSS informou que a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023 é o normativo que disciplina os atos complementares para operacionalização da comprovação de vida dos beneficiários e que os procedimentos de bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios fazem parte de um ciclo contínuo, reiniciado a cada aniversário do beneficiário, e ocorrerão de maneira automática pelo sistema, quando transcorridos os respectivos prazos estabelecidos em

norma; adicionalmente, acrescentou que não há outro normativo que defina prazos ou procedimentos para realização da prova de vida.

Portanto, mesmo transcorrido mais de um ano da definição do novo processo de prova de vida, em que pese o INSS ter afirmado que os procedimentos de bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios ocorrerão de maneira contínua e automática por meio dos sistemas, não se verificou, com base nas informações apresentadas pela Autarquia, a implementação ou a previsão de desenvolvimento de funcionalidades específicas para tais procedimentos nos sistemas de suporte ao processo de comprovação de vida, demonstrando, dessa forma, morosidade no planejamento da etapa e do novo processo de prova de vida de forma integral. Destaca-se que a análise realizada se restringiu à manifestação encaminhada pelo INSS, em virtude da impossibilidade de acesso aos sistemas de suporte ao processo de prova de vida.

Verificou-se, ainda, que não há normativos específicos que disciplinem os procedimentos de bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios no âmbito do novo processo da prova de vida, pois, mesmo que esses ocorram de maneira automática, há de se definir os sistemas envolvidos e suas interoperabilidades, seus fluxos e responsáveis, bem como os pontos de controle necessários para mitigar eventuais pagamentos indevidos de benefícios.

Considerando que a nova sistemática para realização da prova de vida foi instituída a partir da publicação da Portaria MTP nº 220/2022 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, ambas de fevereiro/2022, para início do novo fluxo a partir de janeiro/2023, e com repercussão efetiva nos benefícios não antes de dezembro/2023, o INSS teria tido tempo hábil para o adequado planejamento e normatização das etapas de bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios, no âmbito da nova metodologia proposta, com a definição de procedimentos, fluxos, responsáveis, sistemas e controles, de modo a prevenir pagamentos indevidos de benefícios para pessoas falecidas ou que não realizaram a comprovação de vida, com repercussão nos desenvolvimentos de sistema pertinentes, o que não se identificou que tenha sido integral e suficientemente realizado até a conclusão das análises realizadas no âmbito desta auditoria, finalizadas em março/2023.

12. Inexistência de metas e de indicadores para acompanhamento e aferição do processo de prova de vida.

No setor público, a governança, normatizada por meio do Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Ainda, o Decreto em comento estabelece que os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança incluirão, no mínimo, formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. Dessa forma, é importante que o acompanhamento dos resultados da gestão seja precedido da definição de metas e objetivos a serem alcançados, assim como de indicadores para monitorar os seus atingimentos.

De acordo com o INSS, os controles para o acompanhamento e a aferição da nova sistemática de prova de vida estão em desenvolvimento, inexistindo metas ou indicadores definidos, haja

vista que o processo em questão ainda está em implementação; destaca-se, entretanto, que não foi apresentado cronograma vinculado aos desenvolvimentos que estão em andamento.

A sistemática de prova de vida foi estabelecida com a publicação da Lei nº 8.212/1991, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.199/2021, sendo que, em fevereiro/2022, passou por mudanças significativas, a partir da publicação da Portaria MTP nº 220/2022 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, as quais definiram que o procedimento passaria a ser realizado de maneira proativa pelo INSS e sem a obrigatoriedade de deslocamento pelos beneficiários. No entanto, visando à adequada governança da nova forma de comprovação de vida, o estabelecimento de objetivos e metas, bem como a aferição do processo por meio de indicadores, poderia ter sido desenvolvido em conjunto com a concepção original. Adicionalmente, as Portarias que determinam a nova sistemática de prova de vida datam de fevereiro/2022, para sua aplicação a partir de janeiro/2023, entretanto o referido processo ainda se encontra em construção, sem o estabelecimento de objetivos e metas específicos, tampouco de indicadores para aferição dos resultados a serem alcançados, demonstrando fragilidade no seu planejamento.

RECOMENDAÇÕES

Conforme mencionado anteriormente, os resultados dos exames apresentados nos itens 2, 3 e 4 deste Relatório foram encaminhados ao MTP e ao INSS, por meio da Nota de Auditoria nº 1304683/01, em novembro/2022, para adoção de medidas de saneamento tempestivas. Assim, as recomendações nº 2, 3, 4 e 5, relacionadas a esses itens e apresentadas a seguir, já estão em processo de monitoramento, o qual permanecerá sendo realizado juntamente com as demais recomendações expedidas no âmbito deste Relatório.

I – Ao MPS e ao INSS:

1. Realizar a revisão da normatização contida na Portaria MTP nº 220/2022, na Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022 e na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, considerando as divergências identificadas e, especialmente, a repercussão da mitigação da responsabilidade das instituições bancárias, a partir do momento que o INSS assume um ônus operacional e financeiro que pertencia a essas instituições.

Achado 1.

II – Ao INSS:

2. Avaliar a pertinência de incluir, nos procedimentos a serem normatizados, a possibilidade de realização da prova de vida por meio da convocação do beneficiário para atendimento presencial nas suas unidades ou na instituição financeira pagadora do benefício, ainda que como um mecanismo subsidiário e residual, caso nenhum dos outros meios estabelecidos permita êxito na identificação de elementos que sinalizem que o beneficiário está vivo.

Achado 2.

3. Avaliar a oportunidade de realização do procedimento de prova de vida por meio da comprovação de interações de maneira contínua, ou em outro ciclo temporal a ser definido, menor que um ano, não vinculando, dessa forma, o cálculo do *score* à data de aniversário do beneficiário ou, alternativamente, a partir do estabelecimento de um valor de *score* mínimo, que funcione como indicador da necessidade de realizar novamente o procedimento, levando em conta a incidência do índice de depreciação do *score*.

Achado 3.

4. Elaborar estudo que contemple o levantamento dos custos financeiros e operacionais vinculados à nova sistemática de prova de vida, em relação a todas as etapas pertinentes ao processo, considerando, inclusive, o impacto de realização de notificação e de Pesquisa Externa diante da capacidade operacional do INSS, a fim de subsidiar processos de melhoria, de prevenir eventuais falhas de implementação e de execução, além de subsidiar eventual tomada de decisão em relação à redução do ciclo anual de comprovação de vida.

Achado 3.

5. Estabelecer Plano de Ação contendo a relação dos órgãos públicos com os quais o INSS pretende realizar tratativas para a celebração de Acordo de Cooperação visando a obtenção de bases de dados, indicando a data prevista para início das negociações ou a situação em que se encontram as tratativas já iniciadas, bem como os procedimentos que devem ser adotados e os responsáveis, a fim de obter acesso a bases de dados para incorporação à nova sistemática da prova de vida, conforme define o art. 2º da Portaria PRES /INSS nº 1.408/2022.

Achado 4.

6. Apresentar Plano de Ação, contendo a descrição das etapas, dos prazos e dos responsáveis pelo desenvolvimento e pela homologação das seguintes ferramentas no âmbito dos sistemas de suporte ao novo processo de comprovação de vida (SIRIS e SIBE-PU):
 - a) Ferramentas de gestão relativas a interfaces para usuários, que permitam o acompanhamento, pelo INSS, do funcionamento e da interoperabilidade dos sistemas, assim como a realização de consultas gerenciais, visando o adequado monitoramento do processo, além da promoção de maior autonomia à Autarquia em relação à gestão desses dados, evitando a eventual necessidade de extração de informações gerenciais pela Dataprev;
 - b) Interfaces de gestão com outros sistemas além do SAT;
 - c) Funcionalidade que realize e/ou monitore os procedimentos e os prazos de notificação e de Pesquisa Externa, visando a adequada operacionalização de todo processo de comprovação de vida; e
 - d) Funcionalidade que realize e/ou monitore os procedimentos e os prazos de bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios pela ausência de comprovação de vida.

Achados 5, 9 e 11.

7. Definir, em ato próprio e formal, as regras e a metodologia para cálculo das pontuações de *score* e de vigência, utilizadas para comprovação de vida dos beneficiários do INSS, considerando, inclusive, o nível de integridade de cada base de dados, conforme estabelece o § 2º do art. 6º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.103/2023, assim como especificando formalmente as diretrizes, as definições, a forma de tratamento, os riscos associados e sua respectiva aplicabilidade e a memória dos resultados obtidos em cada uma das etapas definidas (Análise da Área de Negócio, Estudo Qualitativo dos Riscos; e Monitoramento da Qualidade dos dados).

Achado 6.

8. Instituir mecanismos de monitoramento da qualidade dos dados utilizados para cálculo do *score* que subsidia a decisão da comprovação de vida, inclusive para as bases de dados mantidas e administradas pelo INSS.

Achados 6 e 7.

9. Elaborar documento que estabeleça a hierarquia e os procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso aos sistemas que suportam o processo de prova de vida.

Achado 8.

10. Elaborar normativo que discipline, de forma detalhada, os mecanismos, os procedimentos, os sistemas e sua interoperabilidade, os fluxos, os prazos, os atores (envolvendo o INSS, os parceiros constituídos, as instituições bancárias, dentre outros) e os controles relativos às etapas:
 - a) De notificação e de Pesquisa Externa para localização dos beneficiários, em caso de ausência da comprovação de vida por meio de interações, a fim de direcionar a execução, subsidiar processos de melhoria e prevenir eventuais falhas de implementação e de execução de tais etapas; e
 - b) De bloqueio, de suspensão e de cessação de benefícios, em caso de ausência da comprovação de vida, no intuito de mitigar pagamentos indevidos de benefícios para pessoas que não realizaram a comprovação de vida.

Achados 9 e 11.

11. Avaliar a oportunidade de utilização das informações disponíveis nas bases de dados recebidas pelo INSS para realização do processo de prova de vida (previstas no art. 2º da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022), além das disponíveis no CNIS, para qualificação dos dados cadastrais dos beneficiários, considerando aquelas que apresentam data de atualização mais recente, ponderando a qualidade desses dados.

Achado 10.

12. Estabelecer objetivos e metas específicos para o processo de prova de vida, considerando, inclusive, as alterações introduzidas por meio da Portaria MTP nº 220/2022 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, bem como outras normas que as sucedam, assim como indicadores para aferição dos resultados alcançados.

Achado 12.

CONCLUSÃO

A presente auditoria buscou avaliar o novo processo de prova de vida definido pelo INSS, considerando as mudanças trazidas a partir da publicação, em fevereiro de 2022, da Portaria MTP nº 220/2022 e da Portaria PRES/INSS nº 1.408/2022, que inverteram o ônus pela comprovação de vida do segurado para a Autarquia, assim como considerando a relevância desse processo como um mecanismo de controle para mitigar o risco de pagamentos indevidos de benefícios.

Nesse contexto, a partir das análises realizadas, verificaram-se dissonância entre as normas que disciplinam o novo fluxo de comprovação de vida e aquelas que anteriormente disciplinavam esse processo, com a mitigação da responsabilidade das instituições bancárias, a partir do momento que o INSS assume o ônus financeiro que pertencia a essas instituições; atuação ineficaz do INSS para a efetiva definição de procedimentos e a adoção de medidas necessárias para a efetivação do novo processo de prova de vida, com destaque para a morosidade no planejamento e no desenvolvimento dos sistemas de suporte, para o acesso a bases de dados externas e para a normatização de etapas relevantes do processo; e oportunidades de melhorias quanto à segurança e à proteção de dados pessoais em relação aos referidos sistemas.

Observou-se, ainda, que as regras para o cálculo das pontuações que comprovam a vida do beneficiário não foram adequadamente normatizadas, assim como não foram adequadamente definidas as informações mínimas necessárias que devem constar nas bases de dados a serem integradas aos sistemas da prova de vida, com ambas carecendo de estudos ou documentos formalizados que justifiquem e deixem transparente a metodologia utilizada para embasar tais definições.

Ademais, as etapas de notificação, de Pesquisa Externa e de bloqueio de benefícios por falta de comprovação de vida não possuem procedimentos e fluxos detalhados, prazos formalmente estabelecidos, definição dos atores e dos sistemas envolvidos e controles instituídos. Ainda, verificou-se a existência de riscos associados à eficácia dessas etapas devido à eventual falta de atualização dos dados cadastrais dos beneficiários no âmbito do CNIS.

Adicionalmente, verificou-se que não foram estabelecidas metas ou indicadores, tampouco avaliações de custo, para o novo processo de prova de vida, que poderiam embasar, inclusive, a sua eventual realização em ciclos menores.

Deste modo, diante das análises realizadas, constata-se fragilidade no planejamento das ações necessárias para a implementação da nova sistemática de prova de vida, incluindo o desenvolvimento de novos sistemas, o acesso a bases de dados externas ao INSS, a normatização das etapas do processo e a instituição de indicadores de monitoramento do novo modelo. Tais fragilidades representam uma lacuna de atuação do INSS, cuja repercussão é potencializada em decorrência da suspensão do modelo anterior de prova de vida sem que o novo processo de trabalho estivesse suficientemente instituído e operacionalizado.

Diante do exposto, foram expedidas recomendações estruturantes ao INSS, visando mitigar as fragilidades verificadas e aprimorar o planejamento e a operacionalização do novo processo de prova de vida, especialmente em relação aos sistemas de suporte e à normatização de procedimentos relevantes, buscando a melhor eficácia do novo modelo, instituído com o

intuito de evitar o deslocamento de beneficiários em prol de procedimento voltado a mitigar o risco de pagamento indevido de benefícios.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A versão preliminar do presente Relatório de Avaliação foi disponibilizada ao INSS em 14.08.2023 para conhecimento, avaliação e manifestação acerca dos fatos e das recomendações apresentados pela equipe de auditoria.

A Autarquia, por meio do Ofício SEI nº 281/2023/DIGOV-INSS, de em 13.09.2023, apresentou manifestação e documento pertinente ao Achado 8, no que se refere à elaboração do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, conforme descrito a seguir.

No que diz respeito aos demais achados de auditoria, foi solicitado o estabelecimento do prazo global de 120 dias para o desenvolvimento das recomendações propostas.

Manifestação da unidade examinada:

A Coordenação de Proteção de Dados Pessoais da Autarquia, apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

2. A CODC encaminhou o presente para atendimento da recomendação CGU contida no item 9 do relatório (achado 8) que estabelece ao INSS: " 9. Elaborar Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, bem como documento que estabeleça a hierarquia e os procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso aos sistemas que suportam o processo de prova de vida."

3. Desta forma, informamos que o Relatório de Impacto a Proteção de Dados - RIPD já foi elaborado pela equipe de Privacidade e Proteção de Dados do INSS e da DATAPREV e consta no PROCESSO SEI 35014.178542/2023-17, o qual denominamos SIRIS - PROVA DE VIDA.

4. A respeito dos procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso aos sistemas, extrapola smj as competências da COPDP e recomendamos o envio a DIRBEN para análise desta recomendação.”

Análise da equipe de auditoria:

Em manifestação ao Relatório Preliminar, o Instituto informou que o Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais foi elaborado pela equipe de Privacidade e Proteção de Dados do INSS e da Dataprev, encaminhado em anexo.

Após análise, verificou-se que o referido documento seguiu as diretrizes estabelecidas pelo Guia de Boas Práticas para implementação da LGPD e que trata da proteção de dados pessoais no Sistema SIRIS, no contexto da nova sistemática de prova de vida. No entanto, é importante observar que o referido Relatório começou a ser elaborado em 19.01.2023, tendo sua data de revisão e ajuste finais em 25.05.2023, ou seja, após o início da nova abordagem da prova de vida, iniciada em janeiro/2023.

Assim, as informações apresentadas, em manifestação ao Relatório Preliminar, demonstram a existência e a adequação do RIPD, embora sua elaboração tenha sido concluída após o início da execução do novo processo de prova de vida.

Dessa forma, foram realizadas alterações no Achado 8 e na Recomendação 9, enfatizando que o RIPD foi elaborado, porém mantendo as demais informações, inclusive no que se refere à necessidade de definição da hierarquia e dos procedimentos de concessão e de revogação dos perfis de acesso aos sistemas que suportam o processo de prova de vida.

Posto isso, as providências decorrentes das demais ações a serem adotadas pelos gestores para a implementação das recomendações serão acompanhadas durante o processo de monitoramento, com base nas informações a serem apresentadas pelo INSS.